

ANALISIS CSIS

Menggapai Keadilan Sosial

- Menggapai Keadilan Sosial
- Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial
- Jaminan Sosial dan Tenaga Kerja
- Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Mandiri
- Informasi dan Pembinaan Sektor Informal
- Perkembangan Diversifikasi Produk Pangan di Indonesia, 1968-1987
- Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN
- Timbangan Buku: Orang-orang Indonesia Asal Cina



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus LAHUR

Dewan Redaksi

Daoed JOESOEF, A.M.W. PRANARKA, J. Soedjati DJIWANDONO,
M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI,
Clara JOEWONO, Kirdi DIPOYUDO, Djisman S. SIMANDJUNTAK,
A.R. SUTOPO, Onny S. PRIJONO

Redaksi Pelaksana

Bambang WALGITO, Sunarto NDARU MURSITO, Medelina K. HENDYTIO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XVIII, NO. 6, NOVEMBER-DESEMBER 1989

Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	522
• Menggapai Keadilan Sosial <i>B.S. MARDIATMADJA, S.J.</i>	524
• Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	538
• Jaminan Sosial dan Tenaga Kerja <i>Medelina K. HENDYTIO</i>	549
• Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Mandiri <i>Sentanoe KERTONEGORO</i>	566
• Informasi dan Pembinaan Sektor Informal <i>Tri PRANADJI</i>	581
• Perkembangan Diversifikasi Produk Pangan di Indonesia, 1968-1987 <i>Pantjar SIMATUPANG</i>	592
• Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN <i>SUDIBYO & Yoyok ARIESSUSANTO</i>	608
• Timbangan Buku: Orang-orang Indonesia Asal Cina <i>H. Junus JAHYA</i>	627

Pengantar Redaksi

TULISAN *B.S. Mardiatmadja, S.J.*, menyoroti keadilan sosial dari segi etisnya dan dimaksudkan untuk membantu telaah keadilan sosial dari segi-segi teknis-yuridis atau politis, supaya mendapat cakrawala gerak yang menyeluruh. Untuk memahami arti keadilan sosial dibedakannya secara tajam aneka keadilan. Dalam lingkup berbagai keadilan ini keadilan sosial memperluas dan meradikalkan tuntutan keadilan yang lain melalui gagasan tata sosial yang bergerak dari bawah ke atas berdasarkan hak kodrati setiap manusia yang bermatabat luhur. Lantas demi menggapai keadilan sosial itu sendiri dibahas berbagai jalan ke luar yang ada, untuk kemudian diajukan suatu jalan terpadu yang lebih komprehensif.

Kirdi Dipoyudo menguraikan bahwa tugas pokok negara adalah memajukan kesejahteraan sosial. Untuk itu maka dibahas berturut-turut hakekat dan tujuan negara pada umumnya maupun tujuan negara Indonesia pada khususnya. Pembahasan dilakukan dari segi filsafat sosial dan filsafat politik sehingga lebih bersifat teoritis dan normatif.

Tulisan dari *Medelina K. Hendytio* terutama membahas bentuk perlindungan tenaga kerja melalui jaminan sosial, serta kebijakan dan penyelenggaraan jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia. Juga diajukan pandangan kritis mengenai penyelenggaraan tersebut, berikut kendala dan peluang bagi perkembangannya lebih lanjut.

Pekerja sektor informal, pekerja mandiri dan pekerja harian lepas merupakan porsi terbesar dari seluruh pekerja di Indonesia. Meskipun demikian justru mereka inilah yang belum sepenuhnya mendapat perlindungan jaminan sosial. Beraneka ragamnya sektor ini menimbulkan perbedaan dalam pengorganisasian, administrasi iuran dan kebutuhan jaminannya. Kesulitan untuk meliputi tenaga kerja sektor informal dan tenaga kerja mandiri dalam jaminan sosial serta usaha-usaha yang mungkin dapat mengatasi kesulitan tersebut diuraikan dalam tulisan *Sentanoe Kertonegoro*.

Tri Pranadji mengupas masalah perkembangan informasi dan pembinaan sektor informal, terutama yang terkait dengan pembangunan pertanian, sebagai sektor primer yang menampung jumlah besar tenaga pekerja. Maka perlu dicarikan terobosan untuk menyeimbangkan kegiatan ekonomi yang padat karya, yaitu bidang pertanian, informal, tradisional di pedesaan -- dengan yang padat modal yaitu industri, formal, modern di perkotaan, sedemikian sehingga sektor informal pertanian tidak tertinggal dari sektor yang lebih maju yaitu sektor formal.

Pantjar Simatupang membahas perkembangan produksi pangan selama periode 1969-1987, termasuk diversifikasi produksi pangan serta evaluasi dan implikasi prioritas pembangunan yang dijalankan pemerintah, khusus tentang kebijakan peningkatan produksi beras dan dampaknya terhadap perkembangan produksi palawija. Kemudian diajukan pemikiran tentang perubahan kebijakan yang dipandang perlu untuk mendorong diversifikasi produksi tanaman pangan.

Dalam penerbitan ini juga disajikan Ringkasan Peristiwa Kegiatan ASEAN sampai bulan Oktober 1989, yang diasuh oleh *Sudiby* dan *Yoyok Ariessusanto* sebagai anggotanya.

Januari 1990

REDAKSI

Menggapai Keadilan Sosial

B.S. MARDIATMADJA, S.J.

DALAM rangka Lustrum VII-nya Universitas Airlangga menyelenggarakan seminar "Peningkatan Pemerataan Keadilan Sosial dan Ekonomi dalam Menyongsong Era Tinggal Landas." Pada kesempatan itu Menteri Sekretaris Negara menyampaikan makalahnya yang berjudul "Keadilan Sosial: Latar Belakang, Wawasan, Perangkat dan Implementasinya." Di situ antara lain Moerdiono mengatakan bahwa dalam era tinggal landas yang bertumpu pada kreativitas dan prakarsa manusia Indonesia sendiri, masalah keadilan sosial akan merupakan masalah yang semakin sentral.¹

Mengenai keadilan sosial ini kita dapat berbicara dari segi teknis-yuridisnya, dari segi politisnya atau dari segi etisnya. Segi yang terakhir ini memerlukan telaah yang dapat membantu segi-segi lain untuk mendapatkan cakrawala gerak yang menyeluruh.

Latar Belakang Sejarah

Sudah sejak 1945 Indonesia secara resmi mencantumkan keadilan sosial sebagai salah satu penopang hidupnya. Dalam Pembukaan UUD 1945 dijelaskan bahwa kita mau membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam batang tubuh UUD 1945 keadilan ditampakan dalam Pasal 27 mengenai samanya kedudukan segala warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta dalam Pasal 33 yang melukiskan upaya menggapai kesejahteraan sosial.

Pada masa perjuangan fisik kemerdekaan, keadilan sosial tidaklah terlalu dipermasalahkan. Pusat perhatian waktu itu diletakkan pada pembelaan fisik kemerdekaan bangsa. Adil/tidaknya suatu tindakan atau

¹ *Kompas*, 13 November 1989, hal. 1.

kebijakan diukur dari "mendukung/tidaknya" hal itu bagi perjuangan membela kemerdekaan.

Pada awal tahun 1950-an keadilan sosial diusahakan dengan mempersilahkan setiap kelompok untuk memperjuangkan nasibnya. Nada persaingan bebas tampak sekali. Akibatnya: justru keadilan sosial malah sulit sekali dapat tercapai. Sebab yang kuat menang dan yang lemah menjadi semakin tidak mendapat apa-apa. Kemudian demokrasi terpimpin dimaksudkan untuk mengendalikan ketimpangan sosial itu. Pada awalnya ada perbaikan, tetapi selanjutnya demokrasi menjadi terlalu terpimpin sehingga keadilan ditata sesuai dengan kehendak sejumlah kecil orang di sekitar pimpinan negara. Orde Baru dimulai dengan semangat untuk mengusahakan keadilan sosial yang konkrit. GBHN kerap kali menyebut-nyebut pandangan bahwa kita mengejar kesejahteraan sosial dan mau menegakkan keadilan sosial. Jalan yang diberi tekanan dalam gerakan Orde Baru sampai kini adalah ekonomi. Segi lain hanya melengkapi saja. Setelah beberapa Pelita dilakukan Orde Baru, sudah tiba saatnya kita menilai, sejauh mana keadilan sosial tercapai. Untuk itu diperlukan kerangka pemahaman yang lebih bulat mengenai makna dasar keadilan sosial.

Makna Dasar Keadilan

Keadilan mengatur hubungan antara manusia dan benda, penggunaan benda-benda dan hubungan antara manusia satu sama lain berkaitan dengan tata materi dan pemilikannya. Keadilan mengambil tempat penting dalam hidup manusia: Keadilan diperlukan untuk kegiatan ekonomi, kegiatan kemasyarakatan, dan untuk kegiatan kekeluargaan. Seorang negarawan dan pengarang

romawi kuno berkata, bahwa negara membutuhkan keadilan supaya orang dicegah untuk merugikan sesamanya dan juga supaya orang menggunakan barang umum untuk kepentingan umum dan barang pribadi untuk keperluan pribadinya.²

Ada yang menyatakan, bahwa hak adalah wewenang seseorang yang boleh diajukannya kepada orang lain atau kelompok orang atau masyarakat atas dasar kewajiban kodratnya untuk mencapai tujuan hidupnya dan untuk melaksanakan kewajibannya dalam masyarakat. Di situ hak muncul dari kewajiban. Ini *teori hak kodrati* mengenai keadilan. Ada pendapat lain: keadilan itu hanya dapat dipercakapkan dalam kaitan dengan hukum yang aktual dan positif. Tanpa hukum positif, kita tidak dapat berbicara tentang keadilan. Maka dari itu disebut *teori positivisme hukum*. Ada pendapat lain lagi: semua hak berbasis pada kebaikan bersama dan dibawahkan pada kesejahteraan bersama. Orang hanya mempunyai hak dalam kaitan dengan kesejahteraan bersama dan untuk meraihnya. Oleh sebab itu ini disebut *teori kebaikan bersama*.

Kebanyakan bersepakat bahwa keadilan adalah sikap moral yang tetap dan teguh untuk berusaha memberikan kepada setiap orang atau kelompok orang apa yang menjadi hak-/miliknya.³ Pandangan ini dapat dikatakan secara lain: keadilan adalah memberikan kepada setiap orang miliknya sendiri dan memberikan haknya kepada setiap orang. Menurut Thomas Aquino, hak adalah apa yang dimiliki orang sesuai dengan hukum pemerataan yang sama. Hal itu tidak begitu saja identik dengan memberi yang sama persis kepada semua orang, melainkan

²Cicero *De Officiis*.

³Thomas Aquino *Summa Theologica* II, q 58. a.1.

memberi sesuai dengan kemampuan, kewenangan dan martabatnya. Apabila segala halnya itu sama, maka haknya sama juga. Apabila dalam satu-dua segi tidak sama, maka penerimaan hak juga berlainan sesuai dengan perbedaan dari hal-hal yang tidak sama itu.

Secara obyektif, keadilan memperlihatkan ukuran nilai suatu benda bagi seseorang dan suatu kelompok orang serta sekaligus memenuhi tuntutan dan aspirasi manusia dalam hubungannya dengan nilai-nilai itu. Bila dipahami demikian, maka keadilan adalah sikap keterbukaan terhadap nilai sehingga bersedia memenuhi tuntutan nilai itu maupun tuntutan orang lain dalam kerangka nilai itu. Oleh sebab itu keadilan perlu diwujudkan dalam tata hidup dan langkah-langkah yang nyata. Maka, keadilan merangkum pengambilan keputusan yang secara obyektif benar dan bijaksana serta usaha untuk mewujudkan keputusan itu.

Dari yang sampai di sini diuraikan diharapkan jelas, bahwa kekuatan keadilan terletak dalam kaitannya dengan nilai dan martabat pribadi manusia. Artinya, bahwa di hadapan keadilan, manusia diukur tidak dari prestasi, dari prestise, dari status atau dari suku dan rasnya, melainkan dari nilainya sebagai manusia. Suatu kelompok manusia dihargai tidak dari uangnya atau dari keturunannya atau dari jauh/dekatnya dari pusat kekuasaan, melainkan dari nilai kemanusiaannya. Hak itu dapat menjadikan manusia lebih bahagia.⁴

Kesulitan muncul kalau aneka hak dari beberapa orang atau kelompok bertabrakan. Dalam situasi itu baiklah kalau orang berpegangan pada tolok-ukur tertentu, misalnya bahwa: (1) hak atas hal-hal non-materi dida-

hulukan terhadap hak atas hal-hal materi (misalnya: hak untuk kebebasan itu didahulukan terhadap hak atas penanaman modal); (2) hak atas kebaikan umum itu didahulukan terhadap hak atas milik pribadi (misalnya: hak negara atas pajak itu didahulukan terhadap hak orang untuk memiliki apa yang diperolehnya dari bekerja alias gaji penuh).

Aneka Keadilan

Ada beberapa macam keadilan, bila kita memperhatikan aneka hak yang ditatnya, pemilik hak dan pelaksana keadilan itu. Semua jenis keadilan itu sama-sama mengatur bukannya pertama-tama keserasian budi dan hati, melainkan pengukuran tindak lahiriah, tata pengurutan benda dan milik. Perbedaan keadilan menjadi beberapa macam ini membantu kita untuk memilah-milah peristiwa ketidakadilan atau keadilan secara tajam dan untuk dapat mengoreksi proses penegakan keadilan sesuai dengan lapisan dan jenis keadilan yang mau ditingkatkan.

Keadilan Komutatif

Keadilan komutatif adalah keadilan timbal balik antara orang-orang dan kelompok orang yang berkedudukan sama. Keadilan komutatif terjadi apabila dua orang sejajar mengadakan perjanjian jual beli, misalnya, emas 22 karat seharga Rp. 22.000,- per gram. Si pembeli bertindak adil kalau uang yang diberikannya adalah uang asli, bukan tiruan. Si penjual bertindak adil kalau yang dia berikan sungguh emas 22 karat (bukan 18 atau 20 karat). Keadilan komutatif berlandaskan pada pengakuan yang sama atas martabat orang. Lingkup keadilan komutatif adalah ruang gerak yang memberi kesa-

⁴Bdk. Plato *De Re Publica*.

maan nilai kepada apa yang diberikan dan apa yang diterima orang. Keadilan komutatif ini secara khusus mengatur keserasian kontrak agar memakai prinsip kesamaan pemberian dengan penerimaan. Pelaku hak dan penerima hak adalah pribadi privat atau komunitas sebagai pribadi moral. Obyek hak adalah keuntungan privat atau kepemilikan privat dari perorangan. Keadilan komutatif mewajibkan pertukaran nilai yang sama dan melarang pelanggaran dari hak sesama atau pengambilan hak orang lain siapa pun. Tindakan utama yang melanggar keadilan komutatif adalah pencurian, pemalsuan dan perusakan yang tidak beralasan.

Keadilan Legal/Umum

Keadilan legal adalah keadilan yang dikaitkan dengan ketentuan hukum dalam masyarakat atau negara tertentu. Subyek keadilan di sini adalah komunitas. Obyeknya, tujuan atau maksud keadilan legal adalah kesejahteraan bersama. Yang bertanggungjawab untuk terlaksananya keadilan legal adalah komunitas secara keseluruhan melalui aparat-aparat atau petugas-petugasnya maupun perorangan dalam hubungannya dengan komunitas. Pemegang kekuasaan atau pemerintahan negara menjalankan keadilan ini dengan menyepakati atau mengeluarkan hukum/peraturan/perundangan yang mendukung kesejahteraan bersama (hukum = *law*; kata itu dalam bahasa latin berbunyi *lex* yang menjadi kata sifat dalam istilah "legalis"). Rakyat melaksanakan keadilan legal dengan mentaati hukum atau peraturan/perundangan demi kesejahteraan bersama. Petugas masyarakat menjalankan keadilan legal kalau menegakkan hukum secara konsisten, sama bagi semua orang dan terus-menerus.

Keadilan legal menciptakan kondisi untuk kesejahteraan sosial masyarakat sebagai keseluruhan. Atas dasar itu keadilan legal menempatkan kebutuhan umum di atas kebutuhan perorangan sehingga kebutuhan perorangan dikejar tidak secara terpisah dari kebutuhan umum, melainkan senantiasa dalam hubungan dengan kebutuhan umum. Nanti akan diperlihatkan bahwa keadilan legal menjadi salah satu tiang pokok bagi tercapainya keadilan sosial.

Keadilan legal sangat diperlukan agar tata hidup bersama dapat berjalan dan orang tidak sembarangan menafsirkan maksud hidup bersama dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan adanya keadilan legal maka seluruh warga negara mempunyai pegangan bertindak yang sama dan semua mempunyai kepastian bergerak dalam kaitannya dengan negara.

Keadilan legal dinodai apabila orang tidak mempedulikan hukum, melanggarnya atau membuat hukum yang tidak memperhatikan kebaikan umum seluruh masyarakat.

Keadilan Distributif

Keadilan distributif memusatkan perhatiannya pada pembagian pemilikan dan *privilese* perorangan dalam hubungannya dengan komunitas. Tujuan atau obyek hak adalah kebaikan privat atau kebaikan khusus setiap anggota perorangan dari komunitas. Yang bertanggungjawab untuk terpenuhinya obyek itu adalah komunitas yang melakukan keadilan melalui petugas-petugasnya dan pranata-pranatanya. Anggota perorangan dari masyarakat memiliki hak fundamental di hadapan komunitas, hak yang harus dijaga dan dijamin oleh masya-

rakat. Setiap warga komunitas melaksanakan keadilan distributif sebagai sikap tetap dan teguh untuk tidak mengeluh melainkan melaksanakan beban yang dibagikan merata dalam komunitas. Dalam suatu konstitusi demokratik yang memungkinkan setiap perorangan untuk memperjuangkan haknya dan untuk memeriksa kewajiban-kewajibannya sendiri, keadilan distributif sangat penting. Sebab keadilan distributif menata propaganda politik dan kewajiban serta pelaksanaan sumbangan perorangan/perkelompok.

Keadilan distributif ini dilanggar apabila orang terlalu mengutamakan diri atau kelompoknya sendiri di hadapan kebutuhan seluruh kepentingan masyarakat umum.

Keadilan legal dan keadilan distributif saling melengkapi dan harus dikoordinasikan dengan sesuatu cara. Komunitas harus memperhatikan kesejahteraan perorangan dan kelompok-kelompok seimbang dengan intensitas yang diberikan oleh perorangan dan kelompok-kelompok untuk memperjuangkan kesejahteraan bersama dalam masyarakat. Seseorang atau kelompok-kelompok yang berbuat lebih banyak untuk kepentingan masyarakat memang layak mendapat penghargaan lebih dari komunitas besar itu. Sebaliknya partisipasi orang atau kelompok dalam hak-hak istimewa mewajibkan anggota perorangan atau kelompok perorangan untuk lebih mempertinggi upaya guna mempersembahkan diri dan dana serta tenaganya dengan tanggung jawab yang lebih besar kepada masyarakat luas.

Namun, prinsip itu harus dilaksanakan dengan hati-hati: seseorang yang telah mengumpulkan porsi besar dari kekayaan nasional, entah dengan cara adil entah dengan cara tidak adil, dan karena itu harus membayar pajak yang lebih banyak, itu tidak se-

cara otomatis berhak atas penghormatan dan privilese kecuali kalau usahanya diberikan sebanding dengan sumber dana, sumber daya dan sumber tenaganya. Memang orang itu telah membagikan banyak bagian dari kekayaan dan sumber dananya kepada komunitas umum, tetapi hanyalah kalau dia secara nyata berbuat lebih daripada warga negara yang dianugerahi kurang dari dia, maka ia menyumbangkan apa yang kita berhak mengharapkan daripadanya. Sebaliknya andaikata seorang warga negara ber-sitateguh mempertahankan miliknya yang semakin menggembung sampai merugikan warga lain sambil merebut dari mereka itu kesempatan untuk melaksanakan hak mereka sendiri dan hak komunitas -- maka dipandang dari sudut keseimbangan proporsi -- ia harus dipandang sebagai suatu ancaman bagi masyarakat selama ia belum memberikan sumbangan yang sungguh-sungguh luar biasa kepada masyarakat.

Keadilan Sosial

Keadilan sosial berkenaan dengan kebaikan bersama dan bisa disebut sebagai "keadilan seputar kesejahteraan bersama" atau "keadilan komuniter." Sasarannya terletak tidak terutama pada hak yang dirumuskan dalam hukum melainkan pada hak kodrati suatu masyarakat dan anggota-anggotanya.

Keadilan sosial mengandaikan bahwa keadilan komutatif sudah terlaksana. Misalnya: dalam masalah gaji yang adil dipegang teguh pendapat bahwa prinsip kesamaan imbalan kerja dan gaji haruslah dipenuhi. Lalu keadilan sosial memperhatikan masalah-masalah yang jauh melampaui keadilan komutatif itu. Sebab keadilan sosial memandang pengusaha dan pekerja sebagai ang-

gota dari kelompok sosial yang berlainan: si pekerja memperoleh upahnya sebagai pencari nafkah atau warga suatu keluarga; upah dan keuntungan diperhitungkan dengan memperhatikan kebaikan perusahaan dan ekonomi masyarakat pada umumnya.

Keadilan sosial tidaklah memberi penyelesaian atas masalah yang diajukan oleh hubungan antara modal dan tenaga yang bertumpu pada kesamaan materi. Keadilan sosial juga tidak sepenuhnya hanya memuaskan diri dalam keadilan legal maupun distributif yang ditentukan oleh kehendak pimpinan masyarakat. Keadilan sosial menjangkau lebih jauh: yaitu bertumpu pada kepentingan seluruh komunitas manusia; orang diajak untuk lebih memperhatikan mereka-mereka yang lemah dari sudut ekonomi maupun politik, walaupun (atau justru karena) mereka itu tidak mempunyai apa-apa untuk diberikan, namun tetap memiliki hak kodrati yang harus dihormati baik oleh komunitas maupun oleh sesama manusia yang bermilik dan berkuasaan serta berkekuatan. Keadilan sosial mendasarkan perhatiannya pada hak dan kewajiban yang diturunkan dari kodrat masyarakat manusia.

Seorang bayi memiliki hak atas keadilan sosial karena ia mempunyai hak tak teralihkan untuk hidup, dipelihara dan dididik. Setiap komunitas dan kelompok sosial, mulai dari keluarga sampai kepada negara dan perhimpunan bangsa-bangsa, harus menghormati hak bayi itu dan mempertahankannya. Orangtua mempunyai kewajiban untuk memberikan kepada anaknya: segala yang diperlukan untuk perkembangan jasmani dan rohani atas dasar keadilan sosial, artinya atas dasar kedudukannya sebagai orangtua yang diberikan oleh kodrat dalam masyarakat. Kewajiban sosial ini tumbuh dari keadaan mereka yang memiliki har-

ta benda, dari kemampuan mereka untuk bekerja, dari kualitas mereka sebagai orangtua. Tetapi kedudukan sebagai seorang anak mewajibkan seseorang untuk bekerjasama dalam keluarga, menyumbangkan diri kepada pekerjaan bagi keluarga sejauh mungkin dan membantu orangtua pada masa lemahnya sebagai ungkapan cinta kepada orangtua.

Demikian pula dalam tata politik, masyarakat (dari pengelompokan yang terkecil sampai kepada desa, bangsa, negara dan perhimpunan bangsa-bangsa) mempunyai kewajiban untuk membela hidup, pemeliharaan dan kesempatan bekerja bagi setiap warga, selama warga itu sendiri tidak telah menghilangkan hak itu (karena kejahatannya). Kewajiban keadilan sosial ini khususnya mencolok untuk diberlakukan, justru berkenaan dengan warga masyarakat yang tidak dapat menyerukan haknya itu.

Keadilan sosial membebaskan kewajiban untuk membantu mereka yang membutuhkan, sejauh hal itu penting untuk memungkinkan mereka hidup sesuai dengan martabatnya sebagai manusia. Hak untuk memperoleh bantuan dalam keadilan sosial muncul dari hak kodrati untuk hidup dari pihak si lemah.

Dalam pelbagai seginya, keadilan sosial berjalan seiring dengan keadilan legal dan distributif. Keadilan sosial kerap kali memperluas dan meradikalkan tuntutan keadilan legal dan distributif melalui gagasan tata sosial yang bergerak dari bawah ke atas. Prinsip totalitas itu menuntut orang untuk tidak menunggu adanya hukum dan perintah, tetapi terus saja membantu orang yang lemah dan membutuhkan. Orang berada harus memberikan dari kelebihannya karena si miskin mempunyai suatu hak kodrati untuk ditolong supaya mereka dapat hidup se-

suai dengan martabat manusiawi. Dari segi ini keadilan sosial berbeda dengan pandangan banyak pihak: kita perlu memperluas kewajiban-kewajiban sosial sampai orang tidak boleh memuaskan diri dengan sekedar "menjalankan aksi-aksi amal kasih karitatif," melainkan rela untuk menciptakan sesuatu yang lebih kreatif dan konstruktif untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakat, terutama yang lemah.

Dibandingkan dengan ketiga keadilan yang lain, maka keadilan sosial lebih tajam membawa kita pada kewajiban-kewajiban keadilan yang mengalir dari kodrat sosial manusia dan dari tujuan sosial benda-benda di dunia. Namun keadilan sosial berhimpitan dengan ketiga keadilan yang lain dalam pengakuan bahwa keadilan tidak dapat memaksakan harmoni hati. Sasaran akhirnya adalah kesejahteraan sosial dengan kerangka hubungan antara manusia dengan benda dan antara manusia satu sama lain dalam kaitannya dengan benda.

Pada orang berada, keadilan sosial mengajak untuk sampai rela melepaskan hak dan milik yang boleh jadi dipunyainya secara sah, apabila kesejahteraan umum atau kebutuhan seseorang miskin memerlukan. Keadilan sosial adalah basis dari hak hakiki dari seseorang yang sangat miskin untuk menerima bantuan dari kelimpahan tetangganya, sejauh dan karena mereka diperlakukan oleh ikatan solidaritas kemasyarakatan.

Keadilan sosial juga mengatasi keadilan legal karena membentuk basis persatuan dan koeksistensi antara manusia pada tuntutan kesamaan kodrat manusia dan merelatifkan setiap kontrak atau hukum yang kaku. Suatu bangsa yang mempunyai milik berlebih-ruah berkewajiban untuk menolong

bangsa lain yang kurang terlimpahi harta dan mengkontribusikan kekayaannya sekurang-kurangnya sampai tetangganya itu dapat hidup dengan cara yang cukup manusiawi.

Sifat Khas Keadilan

Keadilan memiliki sifat-sifat khas yang penting kita perhatikan kalau kita akan semakin dituntut menjalankan keadilan sosial.

Keadilan Mempunyai Tuntutan yang Jelas

Cinta kasih dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lain memang dijunjung tinggi manusia dan seringkali diinginkan untuk dilaksanakan sesempurna mungkin, akan tetapi tuntutan mereka biasanya tidak mudah ditentukan. Orang suka menaruh cinta kasih, tetapi sulit memastikan seberapa jauh orang sudah atau harus mencintai. Sedangkan dalam hal keadilan, kewajiban seringkali jauh lebih jelas: yaitu sesuai dengan pranata yang sudah ditentukan. Keadilan komutatif, misalnya, menentukan adil atau tidaknya suatu tindakan sangat gampang: dengan mengetahui/membaca kontrak atau nilai nominal uangnya. Dalam keadilan legal dan distributif, adil-tidaknya suatu tindakan bisa dipastikan dari undang-undang atau peraturannya. Dalam keadilan sosial pun kadar minimalnya dapat dilihat dari ketentuan keadilan-keadilan yang lain, karena keadilan sosial mengandaikan bahwa keadilan tiga yang lain sudah dilaksanakan; lalu harus dilampaui dengan lebih memperhatikan yang miskin dan lemah. Meskipun begitu kita

memang perlu memperhatikan kekhasan keadilan sosial dibandingkan dengan, misalnya, keadilan komutatif: kalau keadilan komutatif diperoleh dengan memperhatikan prestasi dan perjanjian tertulis yang ada antara dua partner, maka keadilan sosial diperoleh justru dengan memperhatikan tuntutan kodratnya (entah orang miskin itu sudah berprestasi atau belum, entah ada perjanjian tertulis atau tidak). Keadilan sosial mau kembali kepada martabat manusia yang asli tanpa dinodai oleh persaingan bebas dalam ekonomi liberal yang kerap berpangkal pada situasi dan kondisi yang tidak adil.

Keadilan Memulihkan Tata Materi yang Sejati

Obyek keadilan sosial pemilikan harta benda dan hal-hal yang konkrit. Dalam artinya yang paling luas, kita dapat mengatakan bahwa semua harta dan milik manusia ada di bawah keadilan, bahkan hak untuk memperoleh kebenaran, kesetiaan dan kehormatan. Tetapi dalam arti sempit, keadilan lebih mengarah pada pemilikan benda (materi).

Dalam permasalahan keadilan, pemilikan benda mau diletakkan dalam proporsi yang asli: atas dasar kesamaan hak manusia sebagai manusia, bukannya atas dasar status hidup atau kedudukan sosial orangtua atau atas dasar kekuasaan politik. Maka dari itu dapat dikatakan, bahwa keadilan mau mengembalikan kriteria pemilikan pada hukum dasar kodrat manusia sebagai manusia. Dalam keruwetan tata hukum dan tata ekonomi serta tata politik internasional, keadilan sosial dapat menjadi tolok-ukur yang membantu perbedaan paham di antara banyak negara dan bangsa.

Dibandingkan dengan Keutamaan-keutamaan Lain, Keadilan Mempunyai Lebih Banyak Peluang untuk Didesakkan Guna Dilaksanakan

Keadilan dapat selalu diacukan kepada kewibawaan tertentu yang jelas. Hak-hak dapat disusun secara jelas sehingga pelaksanaannya juga dapat dipastikan. Bahkan keadilan sosial, sejauh merupakan keadilan yang asli, dapat juga didesakkan untuk dilaksanakan sekurang-kurangnya secara dasariah: misalnya keharusan untuk melepaskan harta yang berlimpah-limpah pada saat kelaparan melanda suatu daerah. Tetapi, batas-batas pengharusan itu ditentukan oleh hukum yang aktual dan ukuran kesejahteraan yang aktual. Hal inilah yang dapat dikacaukan dan dirancukan baik oleh niat yang jelas jahat maupun oleh situasi dan kondisi yang tampaknya dapat diterima (misalnya sistem hukum yang terlanjur disahkan oleh parlemen, padahal ada kepincangannya yang prinsipal atau situasi politik demagogis yang menyeret seluruh bangsa dalam iklim penghormatan berlebih-lebihan kepada seorang tokoh negara yang sebenarnya berprinsip salah).

Kalau keadilan menjadi keutamaan moral dalam arti yang sempit, maka tindakan wajib keadilan tidak akan melampaui batas hukum. Tetapi sebagai keutamaan dalam arti yang luas, keadilan tidak berhenti pada pasal-pasal hukum, melainkan menembus sampai ke perasaan keadilan dari suara hati. Seringkali justru rasa keadilan inilah yang memberi petunjuk lebih nyata kepada langkah-langkah konkrit keadilan. Itulah antara lain sebabnya bahwa "jurisprudensi" dipandang sebagai masalah penting dalam praksis hukum.

Keadilan dan Cinta Kasih

Keadilan sosial sudah merupakan keutamaan atau sikap hidup yang mengandaikan ketiga keadilan yang lain dan karena itu mengatasi kebekuan hukum serta kekakuan perundangan. Namun hidup manusia seringkali dan secara dasariah memang masih diminta untuk menjangkau yang lebih jauh lagi. Setiap perorangan dituntut melaksanakan kewajiban keadilan dalam *semangat cinta kasih*. Sebab di balik setiap tindakan keadilan sebenarnya ada relasi pribadi-ke-pribadi yang dalam bentuknya paling intim berisi cinta kasih. Sebaliknya, cinta kasih akan menjadi kering dan mandul sekali kalau hanya memancangkan diri pada tuntutan minimum sebagaimana ditulis dalam pasal-pasal hukum. Justru dalam keadilan sosial orang diajak untuk menggapai lebih jauh dari batasan hukum: orang diajak untuk mewujudkan prinsip cinta kasih itu tertuju kepada orang yang miskin, karena mereka itu tidak akan dapat memberi balasan. Prinsip cinta kasih dalam keadilan sosial akan menjadi lebih menonjol lagi kalau kita menemukan orang-orang yang menjadi miskin bukan sepenuhnya karena kesalahan sendiri, melainkan karena penindasan orang lain, apalagi karena kekeliruan sistem ekonomi, politik atau budaya. Sebab di situ keadilan sosial menjadi tuntutan yang nyata: orang tidak boleh berhenti pada keadilan komutatif, legal atau distributif saja, yang tidak akan dapat menyelesaikan masalah kemiskinan secara mendasar; orang harus menjalankan keadilan sosial.

Konteks Keadilan Sosial

Keadilan sosial mengacu pada hubungan-hubungan sosial yang terjadi di antara manusia satu sama lain dalam kaitannya de-

ngan benda-benda. Hubungan sosial itu terjadi dalam jaringan *kelembagaan dan struktur hidup kemasyarakatan*.

Struktur dipahami di sini sebagai pola teratur dari hubungan manusia. Cara bagaimana orang berhubungan ditentukan oleh serangkaian pranata yang telah diterima secara tetap, entah formal (seperti lembaga negara) entah informal (seperti etiket dan adat). Seputar pranata itu keadilan mengandaikan:

1. Pengakuan terhadap hak manusia untuk menentukan nasib sendiri dan untuk tidak tergantung pada orang lain;
2. Pengakuan terhadap hak untuk menerima pelayanan dari peluang yang sama;
3. Pengakuan terhadap hak untuk berbuat sesuatu bagi masyarakat, seperti mengambil keputusan dan sebagainya.

Namun pengakuan-pengakuan itu dalam konteks nyata kerap kali pincang atau rancu. Dan kepincangan itu kerap kali bukan selalu karena kesalahan di perorangan, melainkan karena banyak faktor bertumpuk menjadi sebab ketidakadilan. Ketidaksamaan global dalam bidang ekonomi, politik dan kebudayaan menjadi sebab terluas dari banyak ketidakadilan dalam skala kecil. Kekuasaan ekonomi dikonsentrasikan pada sejumlah kecil pemilik modal dalam beberapa negara kaya di belahan bumi sebelah utara. Para pemilik modal ini mempengaruhi jalannya politik di negara mereka masing-masing yang pada gilirannya mempengaruhi hubungan antar negara pada lingkup global.

Pada waktu 500 juta (atau lebih) rakyat dunia kekurangan makan, maka 30% penduduk dunia menikmati 85% harta dunia. 84% penduduk dunia hidup dalam kemiskinan dan penindasan, 80% tidak mempunyai rumah yang memadai, 17% butahuruf,

15% kurang makan, 6% menguasai 35% energi dunia dan 40% penghasilan dunia. Situasi ini tidak kebetulan melainkan buah dari perekrayaan hubungan antara bangsa-bangsa.

Maka yang kaya itu kaya, yang miskin itu miskin karena begitulah masyarakat kita ditata. Ekonomi tersebut menentukan gaya berhubungan di bidang politik, di bidang komunikasi massa yang pada gilirannya menguatkan ketimpangan politik dan ekonomi. Ketimpangan di dunia internasional kerap kali mempengaruhi situasi nasional dan lokal: sebab keterikatan hutang dan proyek mempengaruhi kebijakan pembangunan.

Dalam kerangka ini perlu diingat bahwa suatu masyarakat bukanlah sekedar akumulasi warga perorangan. Suatu komunitas memiliki hidup dengan hukum dan lembaga-lembaganya, kebiasaan dan nilai-nilainya. Melalui aneka mekanisme itu masyarakat seringkali mengkondisikan warganya untuk melakukan hal-hal yang semestinya tidak (mau) kita lakukan dan menghambat kita berbuat apa yang semestinya tidak (mau) kita kerjakan. Ada proses-proses dan struktur-struktur dalam masyarakat kita yang seakan-akan melipatgandakan kejahatan dan menyebarluaskan penghancuran, bahkan bertentangan dengan petugas-petugas yang mungkin juga mempunyai kehendak hati.

Kejahatan-kejahatan seperti diskriminasi ras/kelas/agama, kekerasan, kemiskinan, perang, tamak, penumpukan kekayaan/kekuasaan di tangan segelintir orang, itu kerap kali mengembangkan kerjasama dan "semacam solidaritas" sampai menjadi "tim" yang bahkan dapat menemukan legitimasi dalam pelbagai peraturan, yang mereka buat sendiri (atas nama negara) karena justru orang-orang yang sama itu jugalah yang menjadi penentu keputusan politik. Maka

perjuangan keadilan sosial perlu memperhitungkan segala faktor itu, kalau mau sedikit berhasil. Sementara itu, mayoritas rakyat terpaksa untuk hidup dalam "diam" yang memberi kesan, seakan-akan mereka menyetujui segala penyelewengan itu. Sebab mereka tidak berdaya untuk menggaipai keadilan sosial.

Pola-pola Jalan Keluar

Untuk bersama menggaipai keadilan sosial dalam situasi yang hampir tidak tertolong lagi itu, aneka kelompok mencoba pelbagai jalan keluar. Kadangkala jalan keluar-jalan keluar itu dapat dilakukan bersama, kadangkala juga tidak mungkin.

Pola Kerohanian Ekstrim

Pola ini percaya sekali akan kemahakuasaan Tuhan, Allah Semesta Alam. Penganut pola ini menyerahkan pemberesan segala masalah, juga di bidang ekonomi, politik dan kebudayaan kepada Tuhan. Sebagai Roh Yang Maha Agung tentulah Tuhan mampu mengatasi segalanya. Kemiskinan, kekurangan, penderitaan (juga dari penindasan) itu sudah takdir. Pola penyelesaian ini bisa menimbulkan fatalisme ekstrim: yang mengajak manusia untuk memanggul saja segala malapetaka itu sebagai tanda keberimanan.

Pola ini melupakan bahwa Tuhan yang Maha Kasih itu justru karena mahakuasanya juga memberi kebebasan kepada manusia untuk mengatasi sendiri segala duka deritanya: maka Ia memberi hidup dan segala yang perlu untuk memproses dan memperkembangkan hidup serta mengukir jejak langkah manusia sendiri. Dalam pandangan

terakhir ini, manusia diajak sadar akan tanggungjawab bagi terwujud dan terisnya kemerdekaan dan sejarah maupun masa depan dunia. Dari acuan itu tampak bahwa wujud konkrit realitas sosial adalah hasil keputusan-keputusan dan interaksi antar manusia. Maka kenyataan masyarakat yang terombang-ambing antara hasrat akan keadilan dan nafsu ketidakadilan itu merupakan buah perjuangan cinta kasih melawan egoisme, keinginan Tuhan untuk mengusir dosa, memberantas egoisme, meniadakan ketidakadilan guna mengakhiri penderitaan. Pola kerohanian ekstrim hanyalah penyelesaian semu dalam menggapai keadilan sosial.

Manusia memang boleh dan baik saja percaya kepada mahakuasanya Tuhan, tetapi tidak seyogyanya menanggalkan potensi yang oleh Tuhan diletakkan dalam diri manusia. Maka keadilan sosial juga harus digapai dengan melalui upaya-upaya manusia, di samping percaya pada Tuhan.

Pola Kerohanian-Terasing

Konteks upaya menggapai keadilan sosial adalah hidup kemasyarakatan yang biasanya di bawah pengaruh pranata agama dan negara (yang berpenduduk majemuk dalam hal keyakinan iman maupun agamanya). Tidak jarang keruwetan situasi kemasyarakatan memojokkan orang untuk melarikan diri kepada penyelesaian suatu agama tertentu sambil mengasingkan diri dari kemajemukan masyarakat. Pola pemikiran ini memutlakkan pranata agama tertentu sehingga asing dari kenyataan bahwa dalam negara itu hadir juga keyakinan lain (betapa sedikitnya pun) sehingga lupa bahwa dalam suatu negara harusnya ditemukan cara penyelesaian yang mampu mengakomodasikan aneka keyakinan. Dalam pola ini orang me-

maksakan penyelesaian seputar ketidakadilan sosial melalui cara-cara sesuatu agama tertentu, tanpa peduli dengan keyakinan lain.

Pola ini kadangkala memang dapat membakar semangat sejumlah warga negara, tetapi tidak jarang juga membuat kebanyakan penduduk mengasingkan diri dari usaha bersama menggapai keadilan sosial karena cara itu asing bagi mereka walaupun secara verbal memberikan kesan rohani sekali. Pola kerohanian terasing ini pincang karena mau secara kasar mengalihkan saja pola legitimasi keagamaan kepada lingkup politik/ekonomi/kebudayaan. Hal itu tidak adil terhadap dunia kenegaraan dan terhadap pemeluk keyakinan lain.

Manusia diundang untuk mempunyai keyakinan yang teguh pada ajaran agamanya masing-masing, tetapi dalam negara majemuk juga membuka diri kepada realitas keberanekaan iman. Akhirnya setiap agama percaya juga kepada Allah Yang Mahakuasa dan yang mengatasi segala keterbatasan agama apalagi ajaran sesuatu agama.

Pola Amal

Dalam pergulatan menggapai keadilan sosial dapat timbul saat-saat, ketika orang dipaksa untuk bertindak menolong seseorang atau sesuatu kelompok seketika. Pada waktu semacam itu masyarakat harus bereaksi terhadap orang(-orang) yang membutuhkan uluran tangan sebagai akibat ketidakadilan. Kerap kali hal itu mendorong untuk melakukan sumbangan amal. Sebab pada waktu singkat orang tertentu itu harus dibantu. Ciri khusus bantuan amal adalah: membantu jangka pendek, karena situasi darurat untuk penyelesaian sementara. Ini

perlu sekali dan kerap kali harus dikerjakan. Namun orang sering tergoda untuk melanggengkan cara membantu seperti ini karena akibatnya kerap segera terlihat.

Biasanya pola amal ini tidak membawa penyelesaian jangka panjang sebab yang ditanggulangi hanyalah akibat dan itu pun kerap kali hanya pada lapisan lahiriah saja (sakit, lapar, haus, luka, kerugian materi dan sebagainya). Pola amal ini perlu dilengkapi dengan upaya-upaya yang menggarap ketidakadilan pada akar masalahnya. Penyelesaian amal yang telah mengobati luka luar, harus diperdalam dengan pencarian sebab paling inti yang menjadi sumber dari segala ketidakadilan yang lain. Kalau begitu maka orang dapat lebih teguh dan kokoh dalam menggapai keadilan sosial.

Pola Konsumsi Teknokratis

Kesenjangan-kesenjangan dalam masyarakat yang menimbulkan permasalahan keadilan sosial sudah kita lihat sebagai berkaitan dengan begitu banyak masalah dan faktor. Upaya penyelesaian yang amatir-amatiran tidak mudah menyelesaikan ketidakadilan. Maka banyak yang menginginkan menggapai keadilan sosial dengan memajukan masyarakat melalui teknokrasi. Dipertimbangkan, bahwa masalah seputar keadilan sosial terutama adalah masalah mengenai kurangnya tempat bekerja dan rendahnya kemampuan tenaga kerja serta kurangnya modal. Dengan teknokrasi semua itu mau dibereskan. Dalam banyak negara, pemakaian pola teknokrasi itu ternyata cepat membawa buah yang kelihatan: produksi naik, GNP meningkat pesat dan wujud kesejahteraan kelihatan bertambah.

Yang seringkali menjadi godaan terbesar di situ adalah: mau secepat mungkin mema-

sukkan teknokrasi ke dalam suatu masyarakat. Benda-benda baru muncul di tengah masyarakat yang ingin mengubah pola hidupnya sehingga mengira bahwa bertambahnya benda baru adalah wujud kesejahteraan sosial yang baru (meningkat). Perkembangan dan kemajuan masyarakat di situ dipahami sangat materialistik dan lahiriah serta konsumeristik sekali. Yang maju sebenarnya konsumsi. Kualitas manusianya tidak bertambah produktif. Mentalnya masih belum menyentuh proses produksi benda-benda teknologi yang diimpor.

Menggapai keadilan sosial justru dihambat oleh pola konsumsi teknokratis secara drastis, sebab orang semakin menggebu-gebu dan semakin canggih mengembangkan pola hidup konsumtif tanpa menumbuhkan semangat produktif. Situasi ini menciptakan perlombaan penikmatan teknologi yang sangat mengandaikan modal. Maka pola ini hanya dapat diikuti apabila orang mempunyai modal. Bila tidak mempunyai modal, tetapi mau memakai pola ini, hasilnya adalah semakin miskin. Maka jurang kaya-miskin akan semakin menganga: problem keadilan sosial semakin besar.

Pola konsumsi teknokratis harus dihindari dan dinetralisasikan dengan pembentukan sikap tepat dalam mengolah dan memelihara alam semesta (juga melalui teknologi yang sehat) yang mampu mengatasi masalah keadilan sosial secara mendasar.

Pola Pembentukan Struktur Sosial

Pembentukan sikap tepat dalam mengolah dan memelihara alam semesta secara luas memerlukan penciptaan struktur masyarakat yang memadai. Usaha itu tidak cukup dilakukan dengan menggerakkan orang per orang untuk secara terpisah-pisah meng-

inginkan kemajuan dan keadilan sosial. Begitu banyak orang miskin dan orang kaya, orang tertindas dan penguasa yang berkehendak baik dan berusaha memecahkan masalah keadilan sosial, tetapi tidak berhasil. Diperlukan rangkaian usaha yang luas. Sebab di balik ketidakadilan yang kelihatannya hanya dilakukan oleh si A atau si B itu, rupanya tersembunyi mekanisme struktural yang menyangkut faktor-faktor teknologi, ekonomi, politik, budaya dan mungkin malah juga penyalahgunaan unsur-unsur keagamaan tertentu yang membelenggu dunia.

Rupanya ada rantai cara kerja, proses hidup bermasyarakat dan mekanisme hubungan yang efektifnya justru dengan melanggar keterbelakangan serta ketergantungan dalam pelbagai tahap perubahan kulitnya (dari keterbelakangan ekonomi, ke keterbelakangan politik, ke keterbelakangan ilmiah, budaya, mental bahkan spiritual dan teologik), walaupun si pelaku kadangkala malah tidak menyadari, apalagi menghen-daki.

Banyak orang yang ingin mencari jalan guna menggapai keadilan sosial dengan menganalisis seluk beluk keadaan itu: menggali tali temali ketidakadilan dan keterbelakangan bangsanya. Mereka ini menghindari pembangunan yang terlalu menitikberatkan pembangunan teknologi, yang dipandang justru merupakan jerat baru untuk ketergantungan suatu negara dari negara pemasok teknologi itu. Para pembaharu struktural ini memilih usaha pembinaan kesadaran jatidiri rakyat jelata untuk membangkitkan dinamika intern masyarakat yang dapat membangun dari kekuatan sendiri. Sayangnya, untuk analisis masyarakat ini diperlukan perangkat teoretis yang seringkali menyebabkan mereka terjatuh dalam analisis marxistis, padahal sebetulnya dapat juga

orang menjalankan analisis masyarakat non-marxistis. Di situ menjadi jelas, bahwa menggapai keadilan sosial secara struktural tidak dapat dipisahkan dari pandangan hidup si manusianya.

Pola Pembinaan Pribadi

Kesulitan menggapai keadilan sosial secara struktural menyebabkan orang berpaling pada usaha untuk memperbaiki pandangan hidup manusianya sebagai pribadi. Pola pembinaan pribadi ini tampak misalnya dalam gerakan P-4. Di sana manusia Indonesia di-"garap" agar sungguh menghayati dan mengamalkan Pancasila. Upaya ini ditempuh karena faktor utama dalam pembangunan keadilan sosial adalah manusianya. Maka si manusia-lah yang harus dibina: bakatnya, potensinya dan mentalnya. Kegiatannya berupa: pembinaan kesadaran sosial, peningkatan ketrampilan sosial, penyempurnaan suara hati sosial. Kualitas manusia memperoleh prioritas dalam usaha ini.

Namun usaha ini dapat terlalu menonjolkan peranan negara atau masyarakat dalam membangun suara hati. Bahayanya: negara mau masuk ke dalam hidup batin warganya. Cara indoktrinasi dapat menjadi model pembangunan masyarakatnya.

Pola Terpadu

Dari sekian banyak usaha untuk menggapai keadilan sosial itu tidak satu pun yang dapat menyelesaikan segalanya. Program menggapai keadilan sosial adalah sesuatu yang komprehensif. Maka jalan terpadu mungkin merupakan satu-satunya jalan yang baik. Keterpaduannya mesti lentur

juga: setiap kali suatu jalan disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada. Diusahakan supaya proses menggapai keadilan sosial memperhatikan kemudahan agar setiap pribadi memperoleh haknya untuk berkembang, langkah-langkah diambil untuk menciptakan struktur sosial-ekonomi dan politik yang mendukung usaha-usaha personal, potensi-potensi teknologik dikembangkan secara maksimal, usaha-usaha karitatif diberi peluang untuk mekar, penyadaran spiritual pun dirangsang tanpa mencampurkan wewenang negara dan agama, karena mereka memiliki lingkup legitimasi dan kegiatan yang berlainan walau boleh kerjasama.

Dalam pada itu diperlukan kesepakatan untuk memegang teguh sejumlah tolok-ukur bersama agar keadilan sosial sungguh serasi bagi seluruh rakyat Indonesia, yaitu:

1. Setiap usaha perlu selaras dengan pedoman dasar kebangsaan kita ialah Pancasila dan UUD 1945;
2. Setiap usaha perlu sesuai dengan penghargaan martabat manusia dengan mengutamakan rakyat jelata yang paling berkekurangan;
3. Setiap usaha perlu serasi dengan pengakuan transendensi Tuhan dalam kaitan dengan otonomi manusia yang juga harus mengembangkan potensi-potensinya;
4. Setiap usaha perlu berpadanan dengan hukum-hukum keilmiahan dan praktis.

Wasanakata

Keadilan sosial sudah selalu menjadi salah satu penopang Republik Indonesia. Maka dari itu sewajarnya kalau catatan Menteri Moerdiono mendapat tanggapan serius dari kita. Keseriusan kita dapat kelihatan dalam bekerja bersungguh-sungguh menggapai keadilan sosial. Upaya menggapai keadilan sosial itu dapat dilakukan di lapangan ekonomi, politik, budaya dan keagamaan. Upaya itu hanya akan dapat mempunyai arah yang tepat, kalau kita cukup memahami makna keadilan sosial dengan aneka kemungkinan nuansa pemahamannya. Tulisan ini hanyalah merupakan salah satu dari sekian banyak iuran untuk menemukan pemahaman yang agak serasi mengenai keadilan sosial.

Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial

Kirdi DIPOYUDO

SEPERTI ditegaskan dalam Pembukaan UUD 1945, salah satu tugas pokok negara adalah *memajukan kesejahteraan umum yang juga disebut kesejahteraan sosial*. Sesuai dengan itu, maka dalam Bab XIV yang berjudul "Kesejahteraan Sosial" ditempatkan suatu ketentuan tentang pembangunan ekonomi secara demokratis, yaitu sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan (Pasal 33) dan ketentuan lain bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34). Selain itu ditetapkan pada Pasal 27 ayat 2 bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dalam penjelasan Pasal 33 itu ditegaskan: "Dalam Pasal 33 tercantum dasar *demokrasi ekonomi*, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." Oleh sebab itu, untuk memahami kesejahteraan sosial dan langkah-langkah yang perlu

diambil dalam rangka itu, kita perlu memperhatikan apakah negara itu dan apakah tujuannya. Itulah tema tulisan ini. Secara berturut-turut akan dibahas hakikat dan tujuan negara pada umumnya maupun tujuan negara Indonesia khususnya. Pembahasan akan dilakukan dari segi filsafat sosial dan filsafat politik sehingga lebih bersifat teoretis dan normatif daripada deskriptif.

Hakikat dan Tujuan Negara Umumnya

Pada hakikatnya negara adalah suatu *organisasi masyarakat*, yaitu sekelompok orang yang dengan kerjasama dan pembagian tugas yang jelas mengejar suatu tujuan bersama yang tidak dapat dicapai orang masing-masing karena di luar kemampuannya sendiri. Kerjasama demi tercapainya tujuan bersama serupa itu dijamin: (1) dengan adanya pembagian tugas yang jelas dan terarah pada tujuan bersama; dan (2) dengan adanya pimpinan dan pengawasan. Dengan menggunakan pembagian tugas itu maka se-

tiap anggota mempunyai tugas tertentu dalam hubungan dengan keseluruhan. Tugas itu biasa disebut fungsi. Selain itu setiap organisasi mempunyai pucuk pimpinan yang diserahkan kepada petugas atau lembaga tertinggi. Dalam negara pucuk pimpinan itu disebut pemerintah dalam arti yang luas. Tugas utamanya ialah mengatur dan menjaga agar organisasi dengan bagian-bagiannya mengejar tujuan bersama dengan cara yang tepat dan efektif. Untuk bagian-bagian organisasi, fungsi-fungsi pimpinan dan pengawasan itu dapat dan biasanya juga harus diserahkan kepada petugas-petugas atau pemimpin-pemimpin bawahan.¹

Akan tetapi berbeda dengan organisasi-organisasi masyarakat lain, negara adalah suatu organisasi masyarakat yang *berdaulat*. Berdasarkan kedaulatannya ini negara dapat menentukan bahwa semua orang yang mendiami wilayahnya, kecuali orang asing, adalah warganya dan harus tunduk kepadanya. Orang-orang tidak ditanya lebih dahulu, tetapi secara otomatis adalah warga negara dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Demikian pun anak-anak yang lahir dari mereka. Berdasarkan kedaulatannya itu pula negara dapat menetapkan peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa mengenai tingkah laku warganya dan harus dipatuhi di bawah ancaman hukuman bagi pelanggar-pelanggarnya. Selain itu negara mempunyai hak untuk menuntut kepada para warganya agar menyerahkan sebagian kekayaan dan pendapatan mereka kepadanya, antara lain sebagai pajak, ataupun melakukan sesuatu untuknya seperti membela tanah air terhadap serangan musuh dari

luar.²

Kedaulatan yang merupakan ciri utama negara itu bersumber pada *tujuan negara* sebagai masyarakat yang paling lengkap dan paling tinggi. Tanpa kedaulatan, negara tidak akan dapat mencapai tujuannya, yang juga lebih luas dan lebih lengkap daripada tujuan masyarakat-masyarakat lain. Justru karena lain-lain masyarakat itu tidak mencukupi kebutuhan manusia sepenuhnya, maka negara dibentuk. Kepentingan-kepentingan yang menjadi urusan negara mengatasi kemampuan masyarakat-masyarakat itu.

Di antara kepentingan-kepentingan itu yang dirasakan sebagai kepentingan utama ialah *keamanan diri dan harta benda orang-orang* terhadap bahaya dari luar. Dengan adanya ancaman itu orang-orang bersatu menjadi kesatuan menetap untuk menangkisnya. Dengan demikian dibentuk organisasi masyarakat yang bertugas untuk memperhatikan kepentingan itu. Agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik, organisasi itu diberi kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat dan mengambil tindakan-tindakan yang perlu. Secara demikian timbullah suatu kekuasaan yang dapat menciptakan dan membina tata tertib serta menjaga keamanan. Kekuasaan itu diberikan kepada seorang atau sekelompok orang yang menonjol dalam kebijaksanaan, kecakapan dan keberanian. Setiap orang wajib tunduk kepadanya dan yang tidak mau dapat dipaksa dengan kekerasan untuk taat kepadanya. Pada permulaan peradaban organisasi kekuasaan itu bersifat sederhana dan belum begitu besar. Tetapi dengan kekuasaan umum yang dimaksud untuk me-

¹Lihat J.H.A. Logeman, *Het Staatsrecht van Indonesia* (Bandung: 's-Gravenhage, 1955), hal. 17-18.

²Lihat F. Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung, 1967), hal. 91-108; Lihat juga Harold J. Laski, *A Grammar of Politics* (London, 1967), hal. 44-48.

nyusun dan menjaga tertib dalam masyarakat itu muncullah juga suatu bentuk baru kehidupan bersama, yaitu negara. Dengan perkembangan organisasi kekuasaan dan tugasnya, berkembanglah pula negara. Dewasa ini negara telah merupakan suatu organisasi yang sangat kompleks dan mempunyai berbagai segi.³

Dari uraian di atas jelaslah bahwa negara *bukanlah tujuan, melainkan sarana* untuk mencapai suatu tujuan.⁴ Sesuai dengan itu pemimpin-pemimpin kita menganggap negara sebagai suatu jembatan, jembatan emas, yang menghubungkan kita dengan masa depan yang lebih baik. Ada juga yang menyamakannya dengan sebuah bahtera yang mengangkut seluruh rakyat ke pelabuhan kesejahteraan. Pada hakikatnya negara adalah suatu lembaga sosial yang dibentuk oleh orang-orang untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan vital mereka yang tidak dapat dipenuhi dengan jalan lain. Negara adalah suatu keharusan dalam arti bahwa pada tahap perkembangan tertentu, orang-orang harus membentuk negara.⁵ Dengan demikian mutu suatu negara bergantung pada kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat tersebut dengan baik.

Tujuan negara merupakan masalah utama bagi para negarawan dan ahli politik sejak zaman kuno. Plato dalam karyanya tentang negara yang berjudul *Republik* menulis bahwa negara timbul karena kebutuhan-

kebutuhan orang-orang. Tiada seorang pun dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya sendiri. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang tidak dapat dipenuhi oleh orang masing-masing itu disusunlah negara.⁶ Demikian pun pendapat Aristoteles, yang lebih lanjut mengatakan bahwa negara dibentuk untuk menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya. Yang dimaksud dengan hidup yang baik di sini bukanlah saja keamanan terhadap bahaya-bahaya yang mengancam orang-orang dan kebebasan dari kekurangan-kekurangan fisik, tetapi juga tersedianya sarana-sarana yang berlimpah-limpah untuk mewujudkan kesejahteraan materiil dan spiritual, termasuk kehidupan intelektual dan susila. Oleh sebab itu ilmu politik dianggapnya sebagai induk dari segala ilmu atau ilmu yang paling penting. Dalam arti aslinya politik ialah kebijaksanaan memimpin orang-orang merdeka untuk mencapai kesejahteraan mereka yang lengkap.⁷

Pendapat Plato dan Aristoteles tentang negara dan tujuannya itu sudah menjadi pendapat umum. Semua negara yang pernah ada, yang masih ada dan yang akan ada di masa mendatang adalah untuk mencapai tujuan tersebut. Maka dapat dikatakan, bahwa tujuan negara-negara itu pada intinya sama, dahulu, sekarang dan di masa yang akan datang. Seperti kita lihat di atas, tujuan negara itu ialah *kesejahteraan umum* (*bonum commune* atau *common welfare*). Yang dimaksud ialah *kesejahteraan manusiawi yang lengkap bagi setiap dan semua warga negara*. Negara adalah untuk memajukan atau menjamin kesejahteraan lahir batin semua warganya sebagai suatu keselu-

³Lihat J.D. Mabbot, *The State and the Citizen* (London, 1967), hal. 97-107; dan Ernst B. Schultz, *Essentials of Government*, hal. 24 dst.

⁴Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 47, 123 dan 133; Lihat juga Jacques Maritain, *Man and the State* (Chicago, 1971), hal. 12-19.

⁵Lihat B. Schultz, *Essentials of Government*, hal. 24 dst; *Kamus Politik Pembangunan* (1970), S.V. "Negara."

⁶Lihat Plato, *The Republic*, trans. A.D. Lindsay, Book II.

⁷Lihat Aristoteles, *Politics*, trans. Benjamin Jowett, Book I (New York, 1945), hal. 51.

ruhan. Itulah tujuan negara. Itulah juga *raison d'être* atau alasan adanya negara. Negara adalah untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat, untuk membantu rakyat dan melengkapinya dalam hal-hal yang tidak dapat diusahakan oleh masing-masing orang sewajarnya.

Tetapi dalam hubungan ini harus dicatat, bahwa bukanlah maksud negara untuk mengambil alih segala urusan rakyat, sehingga rakyat tidak perlu berbuat sesuatu. Maksud negara adalah memberikan bantuan kepada orang-orang di mana mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri secara wajar. Oleh sebab itu dalam kehidupan negara kita harus selalu berpegang teguh pada asas bahwa barang apa dapat dikerjakan oleh orang-orang atau masyarakat-masyarakat yang lebih kecil, tidak boleh diambil alih oleh kelompok yang lebih besar atau lebih tinggi.⁸ Tugas kelompok yang lebih besar adalah sekedar membantu dan melengkapi kekurangan-kekurangan orang-orang atau kelompok-kelompok yang lebih kecil. Antara lain tugas itu dapat dilakukan dengan merangsang kegiatan-kegiatan mereka, mengusahakan koordinasi dan keseimbangan, memberikan bimbingan, melakukan pengawasan dan sebagainya. Masyarakat yang sehat memerlukan orang-orang dan golongan-golongan yang mampu bertindak dan berusaha atas daya kreasi sendiri. Oleh sebab itu tugas utama kelompok yang lebih besar ialah merangsang anggota-anggotanya agar mengembangkan diri mereka sendiri. Bantuan yang diberikan hendaknya bertujuan agar anggota-anggota itu lambat-laun mampu menolong diri mereka sendiri.

⁸Mabbot, *The State*, hal. 108-138; Lihat juga R.M. MacIver, *The Modern State* (Oxford Paperbacks, 1966), hal. 149-192.

Kesejahteraan umum sebagai tujuan negara hendaknya ditafsirkan sesuai dengan asas itu. Bukanlah tugas negara untuk menciptakan kesejahteraan seluruh rakyat, sehingga rakyat tinggal bertopang dagu saja. Mengejar kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin adalah hak dan kewajiban setiap orang. Dia harus berusaha sendiri sekuat tenaga. Kekurangannya dia dapat mengharapkan dari negara. Dalam hubungan ini negara terutama bertugas untuk *menciptakan suasana atau keadaan* di mana seluruh rakyat dapat menikmati hak-hak mereka sebagai manusia, berkembang sebaik-baiknya dan mencapai kesejahteraan mereka selengkap mungkin.⁹ Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa *komponen utama kesejahteraan umum* itu ialah *kepastian hukum* dan *tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua warga negara*.

Tujuan Negara Indonesia

Yang diuraikan di atas mengenai tujuan negara berlaku juga untuk negara Indonesia. Negara kita didirikan, dipertahankan dan dikembangkan untuk kepentingan seluruh rakyat, untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum seperti ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ...¹⁰

⁹Barker, *Principal of Theory*, hal. 131-132.

¹⁰*Himpunan Ketetapan-ketetapan MPRS dan UUD 1945* (Jakarta: Pancoran Tujuh, 1969), hal. 253-254.

Dengan kata-kata itu ditandaskan bahwa tujuan Negara Indonesia terdiri atas tiga pokok, yaitu: (1) melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Yang pertama dan kedua merupakan tujuan intern, yang ketiga, tujuan ekstern. Disadari bahwa Indonesia tidak dapat hidup sendirian dan tidak dapat berkembang sewajarnya sesuai dengan perkembangan umat manusia dan kemajuan dalam segala bidang, lepas dari negara-negara lain. Lagipula sesuai dengan sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan keadilan sosial, Indonesia merasa wajib ikut memperhatikan kesejahteraan seluruh umat manusia.

Dalam rangka peninjauan kembali kehidupan negara dalam segala seginya, tujuan negara itu sudah barang tentu juga mendapat sorotan baru. Dalam Memorandum DPRGR tanggal 6 Juni 1966 ditandaskan bahwa perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia mencapai titik kulminasinya pada detik Proklamasi Kemerdekaan dengan membentuk Negara Nasional Indonesia "untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berlandaskan Pancasila, serta untuk ikutserta membentuk Dunia Baru yang damai abadi, bebas dari segala penghisapan manusia oleh manusia dan bangsa oleh bangsa."¹¹ Yang dimaksud adalah sama dengan yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 1945, tetapi rumusannya sedikit berbeda. Tujuannya tetap sama, yaitu ke dalam melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum serta mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ke luar ikutserta

membangun dunia baru. Kedua tujuan intern itu akan kita tinjau secara lebih mendalam dalam uraian berikut.

Menegakkan Hukum dan Keadilan

Tujuan pertama negara kita adalah perlindungan bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia. Hal itu berarti menjaga *keamanan diri dan harta benda seluruh rakyat* terhadap bahaya yang mengancamnya dari luar maupun dari dalam negeri. Oleh sebab itu dalam Penjelasan Umum UUD 1945 ditandaskan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum dan pemerintahannya berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Dengan perkataan lain, Negara Indonesia dibentuk sebagai suatu *negara hukum*.¹²

Negara kita didasarkan atas citra manusia yang termuat dalam Pancasila, terutama sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Dalam pandangan itu setiap orang diakui dan ditempatkan sebagai manusia, yang mempunyai akal budi dan kehendak merdeka untuk mencapai tujuan eksistensinya secara merdeka dan bertanggungjawab. Sebagai makhluk berakal budi yang merdeka, manusia mempunyai martabat mulia dan hak-hak yang tidak boleh diganggu gugat oleh siapa pun: hak atas hidup, kemerdekaan pribadi, hak milik, kebebasan kata hati dan agama, kebebasan mempunyai dan menyatakan pikiran, hak berkumpul dan bersidang, hak mendapatkan pekerjaan dengan syarat-syarat yang baik dan balas karya yang wajar, hak atas perlakuan yang berperikemanusiaan, pendek kata hak untuk mengembangkan pri-

¹¹Ibid., hal. 47-48.

¹²Ibid., hal. 267; Lihat juga *Kesimpulan Simposium tentang Indonesia Negara Hukum*, Universitas Indonesia, 7 Mei 1966.

badinya dan mengejar kesejahteraan lahir batin.

Maksud negara hukum pertama-tama ialah menjamin agar setiap orang *dapat memiliki dan menikmati hak-haknya itu dengan aman*. Dengan dicantumkannya kemanusiaan yang adil dan beradab dalam Pembukaan UUD 1945, secara implisit hak-hak asasi manusia semua orang mendapat jaminan hukum. Selain itu beberapa hak asasi dicantumkan secara eksplisit dalam pasal-pasal UUD. Dalam Pasal 27 UUD Juga ditetapkan bahwa sebagai manusia semua warga negara mempunyai hak-hak yang sama: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan Pemerintah itu dengan tiada kecualinya."

Negara hukum juga berarti bahwa negara *mengakui supremasi hukum*. Baik pemerintah maupun rakyat wajib taat kepada hukum dan bertindak laku sesuai dengan ketentuan-ketentuannya. Semua pejabat negara dan pemerintah, dari Kepala Negara, para Menteri, anggota-anggota MPR dan DPR, Hakim dan Jaksa sampai Pegawai Negeri yang rendah di dalam menjalankan tugas masing-masing harus taat kepada hukum. Mereka wajib menjunjung tinggi hukum, mengambil keputusan-keputusan sesuai dengan hukum. Badan legislatif membuat undang-undang selaras dengan cita-cita moral dan cita-cita hukum bangsa, badan eksekutif wajib melaksanakannya, dan badan yudikatif mengadili perkara-perkara menurut hukum.

Lembaga-lembaga negara disusun menurut UUD serta Undang-Undang dan menjalankan tugas masing-masing selaras dengan ketentuan-ketentuan hukum pula. Untuk mencegah pemusatan kekuasaan yang mempermudah penyalahgunaannya, maka tugas-

tugas dan kekuasaan negara dibagi antara berbagai lembaga, yang dapat dan wajib saling mengawasi dan mengimbangi.

Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa Negara RI pertama-tama adalah *demi tegaknya hukum dan keadilan*. Seluruh hidup kenegaraan hendaknya menurut hukum seperti terdapat dalam UUD maupun peraturan-peraturan perundang-undangan lain. Segala sesuatu hendaknya legal. Tetapi itu saja belum cukup. Kita harus selalu melihat tujuan hukum itu sendiri. Undang-Undang dibuat untuk *merumuskan dan menegakkan keadilan*. Tegaknya hukum atau *the rule of law* harus berarti tegaknya hukum yang adil atau tegaknya keadilan. Yang penting adalah keadilan, bukan saja keadilan legal tetapi terutama juga keadilan etis, yang harus dirumuskan dan dijamin oleh negara dengan Undang-Undang, lembaga-lembaga negara dan pejabat-pejabatnya.¹³

Negara pertama-tama adalah *hamba hukum*. Sebagai hamba hukum negara wajib menjamin adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dengan membatasi dan melaksanakan keadilan sewajarnya, termasuk memberikan hukuman kepada pelanggar-pelanggar hukum, memperbaiki pelanggaran keadilan, mengusut pelanggaran-pelanggaran dan menghukumnya. Sebagai hamba hukum negara tidak di luar atau di atas hukum, tetapi tunduk padanya. Dengan tepat hukum yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 ditempatkan di atas segala lembaga negara, tidak terkecuali MPR yang sebagai pengejawantahan rakyat melakukan kedaulatan. Hal itu berarti bahwa kedaulatan negara tunduk pada kedaulatan hukum, sedangkan hukum itu sendiri tunduk pada cita-cita moral rakyat yang terkandung dalam Pancasila.

¹³Sumaryati Hartono, *Apakah the Rule of Law Itu?* (Bandung, 1969), hal. 23-24.

Memajukan Kesejahteraan Umum

Sebenarnya tegaknya keadilan dan hukum telah mencakup seluruh tujuan negara, karena tidak hanya berarti tegaknya keadilan pada umumnya tetapi juga keadilan sosial yang juga disebut demokrasi ekonomi. "Maksud setiap masyarakat nasional ialah membina dan menggalakkan, dalam dan lewat *partnership*, perkembangan setinggi mungkin semua kemampuan pribadi dalam semua warganya; dan maksud ini ialah keadilan, atau "pengaturan tepat," masyarakat serupa itu, dan sesuai dengan itu dapat disebut dengan nama keadilan sosial," demikian Ernest Barker.¹⁴ Tetapi mengingat pentingnya keadilan sosial itu, maka dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan secara tersendiri, bahwa negara juga bermaksud "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa." Pada gilirannya kesejahteraan umum itu sudah mencakup kecerdasan kehidupan bangsa, tetapi yang terakhir ini masih disebutkan secara tersendiri untuk menandakan bahwa yang dituju bukanlah kesejahteraan materiil semata-mata melainkan juga kesejahteraan spiritual. Tidak cukup negara memperhatikan kebutuhan-kebutuhan materiil rakyat, tetapi harus juga memajukan kekayaan rohani seperti ilmu pengetahuan, pendidikan, kesenian, keutamaan moral dan lain sebagainya. Negara hendaknya memperhatikan kepentingan seluruh manusia, badan dan jiwa.

Pembukaan UUD 1945 menggunakan perkataan "kesejahteraan umum" dan Memorandum DPR-GR tersebut "masyarakat yang adil dan makmur." Rumusannya sedikit berbeda tetapi yang dimaksud adalah sama. Memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Itulah tujuan jangka

panjang negara kita yang hanya dapat dicapai secara bertahap. Bersama-sama dengan rakyat pemerintah harus menciptakan kemakmuran dan pada waktu yang sama mengusahakan agar setiap warga negara memperoleh bagian yang wajar *sesuai dengan jasa dan kebutuhannya*.

Pertama-tama negara wajib memajukan kesejahteraan umum dengan menciptakan suatu *basis kemakmuran* bagi seluruh rakyat. Yang dimaksud dengan *kemakmuran (prosperity)* ialah suatu keadaan di mana kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi dengan wajar secara mantap atau terus-menerus. Secara konkrit itu berarti tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, tidak hanya untuk memungkinkan hidup tetapi juga untuk mempermudah, menyenangkan dan meningkatkannya, sehingga orang-orang dapat hidup layak sebagai manusia, mengembangkan diri dan mencapai kesejahteraan lahir batin.¹⁵

Yang menjadi tanggungan negara ialah *kemakmuran umum (public prosperity)*. Kemakmuran perorangan atau pribadi adalah urusan orang masing-masing, dan mencakup barang-barang dan jasa-jasa yang tersedia bagi orang-orang, keluarga-keluarga dan kelompok-kelompok untuk kesejahteraan: sandang pangan, perawatan kesehatan, perumahan, pendidikan, kemerdekaan, kebudayaan, ilmu pengetahuan, moral, agama dan lain sebagainya. Orang-orang dapat mencapainya sendiri, biarpun biasanya memerlukan bantuan masyarakat. Makin makmur dan adil masyarakat makin mudah pula orang-orang mendapatkan kemakmuran pribadi mereka.¹⁶

¹⁵J. Hellin dan I. Gonzales, *Philosophiae Scholasticae Summa* (Madrid, 1957), hal. 791; Lihat juga Mabbot, *The State*, hal. 97-107.

¹⁶Hellin dan Gonzales, *Philosophiae*, hal. 790-801.

¹⁴Barker, *Principal of Theory*, hal. 123.

Kemakmuran umum ialah *tersedianya barang-barang dan jasa-jasa bagi rakyat, sehingga orang masing-masing dapat mencapai kemakmuran pribadinya*. Kemakmuran umum merupakan pelengkap bagi orang-orang. Negara dimaksud untuk menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa-jasa itu tersedia dan terjangkau oleh daya beli rakyat banyak. Bukanlah tugasnya menghadiahkan semuanya itu kepada orang-orang secara cuma-cuma. Orang-orang harus berusaha sendiri sebaik mungkin, tetapi untuk kekurangannya mereka dapat mengharapkan bantuan dari negara. Dalam hal ini bantuan yang paling baik dan paling selaras dengan martabat manusia berupa pertolongan yang memungkinkan orang masing-masing *bekerja secara produktif dan lambat-laun berdiri atas kaki sendiri*. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa hakikat kesejahteraan umum ialah *melengkapi* usaha orang-orang: (1) dengan menyediakan apa yang perlu bagi kemakmuran pribadi mereka tetapi tidak dapat mereka capai dengan kekuatan mereka sendiri; (2) bagi semua warga masyarakat, tetapi secara proporsional menurut prestasi dan kebutuhan masing-masing yang wajar; dan (3) dengan memperhatikan anggota-anggota masyarakat yang lemah dan memerlukan bantuan istimewa seperti fakir miskin, yatim piatu, kaum penganggur, kaum cacat, kaum jompo, gelandangan dan lain sebagainya.

Dalam rangka itu negara *mengawasi* bentuk-bentuk milik dan fungsi-fungsi ekonomi, terutama sarana-sarana produksi, prasarana perhubungan dan komunikasi, prasarana keuangan dan sebagainya. Selain itu negara *menjamin* tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup dalam jumlah yang mencukupi, antara lain dengan menjaga dan mengatur agar barang-barang dan jasa-jasa itu dihasilkan atau di-

datangkan secara mencukupi, disalurkan ke mana-mana dengan cepat, mudah dan aman, lagipula dijual dengan harga wajar, sehingga rakyat banyak dapat membelinya dengan harga yang seimbang dengan daya belinya. Yang dimaksud bukan saja barang-barang *kebutuhan dasar* seperti kesembilan bahan pokok yang kita kenal, tetapi juga hal-hal yang perlu untuk mewujudkan kesejahteraan manusia yang lengkap, termasuk ilmu pengetahuan, jasa-jasa sosial, hiburan dan lain sebagainya.¹⁷

Sehubungan dengan itu negara wajib juga menjaga agar rakyat banyak memiliki *daya saing* secukupnya dan *harga-harga seimbang dengan daya beli itu*. Oleh sebab itu negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada *penempatan seluruh tenaga kerja (full employment)* dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja agar setiap orang yang mampu dan mau bekerja dapat bekerja secara produktif sesuai dengan kecakapan dan keinginannya. Hal itu diakui sepenuhnya dalam Pasal 27 UUD 1945; "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Manusia tidak dapat hidup sejahtera kalau tidak mempunyai pekerjaan tetap dengan balas karya yang wajar sekali pun dicukupi kebutuhan materielly sehari-hari. Pekerjaan tidak hanya mempunyai nilai ekonomi melainkan juga nilai kemanusiaan yang tinggi. Pada waktu yang sama negara wajib menjaga agar orang dapat bekerja *dalam lingkungan sehat dengan syarat-syarat kerja yang baik* dan mendapatkan balas karya yang wajar. Bagi kebanyakan orang kesempatan kerja adalah satu-satunya sumber kesejahteraan diri dan keluarganya. Oleh sebab itu perlu ditetapkan upah mini-

¹⁷MacIver, *The Modern State*, hal. 183-192.

mal yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok. Dalam hubungan ini negara wajib menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya.

Selanjutnya harus diusahakan agar harga-harga barang dan jasa seimbang satu sama lain, sehingga biaya hidup dan pendapatan rakyat banyak seimbang pula. Dengan maksud itu negara wajib menetapkan suatu *sistem harga yang menyeluruh* yang mencegah adanya perbedaan-perbedaan yang terlalu besar antara sektor-sektor. Praktek-praktek liberal yang bertolak-belakang dengan norma-norma Pancasila tetapi berlaku selama ini harus segera mungkin diakhiri. Misalnya dokter, pengacara, notaris dan lain sebagainya tidak boleh menetapkan tarif mereka semau gue tanpa memperhatikan kemampuan rakyat banyak. Hanya dengan adanya sistem harga yang seimbang serupa itu semua lapisan masyarakat, khususnya yang lemah, dapat membeli barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup, sehingga kemakmuran benar-benar umum, terjangkau oleh setiap dan semua warga masyarakat.

Dalam rangka perataan pendapatan, negara juga wajib menetapkan dan melaksanakan suatu sistem perpajakan yang di satu pihak mencegah terjadinya pemusatan kekayaan di tangan sedikit orang dan di lain pihak meratakan beban sosial sesuai dengan 'kemampuan membayar' masing-masing, sehingga perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin yang merupakan suatu bom waktu sosial berkurang dan lambat-laun lenyap. Sistem serupa itu ialah *sistem perpajakan progresif* di mana persentase (*rate*) pajak meningkat dengan meningkatnya pendapatan. Selain itu pajak-pajak langsung harus ditingkatkan peranannya, sedangkan pajak-pajak tidak langsung dikurangi karena tidak membedakan antara kaya dan miskin, se-

hingga beban yang harus dipikul oleh lapisan-lapisan masyarakat yang kurang mampu relatif lebih besar.¹⁸

Akhirnya juga harus disebutkan tindakan-tindakan paling penting yang dapat dan harus digunakan oleh pemerintah untuk mengurangi perbedaan pendapatan dan meratakannya, yaitu *program-program kesejahteraan sosial* pemerintah. Pelayanan-pelayanan sosial seperti fasilitas-fasilitas kesehatan, pendidikan dan perpanjangan pendapatan berupa jaminan-jaminan sosial dapat mengurangi kesulitan ekonomi golongan-golongan pendapatan rendah seperti terjadi di banyak negeri Barat. Program-program itu secara langsung meningkatkan pendapatan orang-orang tua, menganggur, cacat, korban kecelakaan atau bencana dan lain sebagainya, lagipula meningkatkan kemampuan konsumsi kelompok-kelompok yang berhak dengan memberikan sementara pelayanan secara cuma-cuma atau dengan biaya ringan.

Masyarakat Adil Makmur

Seperti kita lihat di atas memajukan kesejahteraan umum adalah sama dengan mewujudkan masyarakat adil makmur. Satu-satunya perbedaan ialah bahwa rumusan yang pertama sifatnya abstrak, sedangkan yang kedua konkrit, sehingga keduanya bisa saling melengkapi. Oleh sebab itu sebagai penutup ulasan ini ada baiknya melukiskan garis-garis besar masyarakat adil makmur itu.

¹⁸*International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1972, Jilid XV, "Taxation, I, General," oleh David L. Sillis; F.Y. Edgeworth, "The Pure Theory of Progressive Taxation," ed., Edmund S. Phelps dalam *Economic Justice* (Penguin Education, 1973), hal. 371-385.

Masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila kiranya dapat dibatasi sebagai masyarakat di mana: (1) kepastian hukum dijamin dan keadilan ditegakkan; dan (2) tersedia bagi setiap warganya hal-hal sebagai berikut:

- a. Cukup sandang, pangan dan perumahan yang layak, sehingga dia dapat hidup aman, tidak perlu selalu hidup dalam kecemasan menghadapi hari depan.
- b. Fasilitas-fasilitas kesehatan termasuk tenaga medis, obat-obatan, rumah-rumah sakit dan pusat-pusat kesehatan dengan perlengkapan dan tenaga seperlunya, sedangkan biayanya terjangkau oleh daya beli rakyat banyak.
- c. Kesempatan pendidikan pada segala tingkat, baik umum maupun kejuruan/profesional, sehingga barang siapa mau dan berbakat dapat menjadi orang yang cerdas dan cakap untuk menunaikan tugasnya terhadap negara dan masyarakat sambil mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya.
- d. Jaminan-jaminan bagi hari tua, sehingga orang tidak hidup dalam ketakutan bahwa dia akan terlantar jika sudah tidak berdaya untuk mencari nafkahnya.
- e. Sarana-sarana perhubungan secukupnya, sehingga dia dapat dengan mudah, cepat dan murah bergerak atau bepergian, baik untuk urusan usaha dan dinas maupun untuk keperluan-keperluan lain.
- f. Sarana-sarana komunikasi seperlunya, sehingga dapat mengadakan hubungan dengan orang lain lewat pos, telepon, telegram dan radio dengan cepat, mudah dan murah.
- g. Kesempatan kerja yang selaras dengan keinginan dan kecakapannya di mana dia dapat bekerja dengan syarat-syarat baik dan balas karya yang wajar sehingga mencukupi kebutuhan diri dan keluarganya.
- h. Kesempatan untuk menikmati dan mengembangkan kebudayaan dan menyempurnakan hidup moral keagamaannya serta hidup intelektualnya sehingga di samping kehidupan materiel juga kehidupan batinnya terpelihara dengan baik.
- i. Kemungkinan untuk beristirahat pada waktunya dan menikmati hiburan-hiburan seperti pertunjukan, pagelaran dan lain sebagainya.
- j. Suasana di mana hidup moral keagamaan yang baik tidak hanya menjadi mungkin, tetapi juga menjadi mudah dan menarik. Negara tidak hanya bertugas untuk memajukan kesejahteraan materiel, tetapi juga ikutserta membina mental dan moral rakyat yang luhur. Negara dapat memainkan peranannya yang penting itu dengan berbagai cara, khususnya lewat undang-undang, pendidikan dan kerjasama dengan lembaga-lembaga yang bergerak di bidang itu. Tetapi dalam semuanya itu negara harus menghormati otonomi orang dan lembaga dalam bidang-bidang itu.

Dalam hubungan ini perlu dicatat, bahwa masyarakat adil dan makmur serupa itu merupakan suatu pengertian dinamis dan realisasinya hanya dapat dilakukan secara progresif baik mengenai kadar keadilan maupun kemakmurannya. Dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai akan meningkat pula cita-citanya mengenai masyarakat adil makmur. Namun pada suatu saat orang akan dapat mengatakan bahwa masyarakat serupa itu telah menjadi suatu kenyataan, biarpun dapat dan harus disempurnakan secara terus-menerus sejalan dengan dinamika kehidupan manusia itu sendiri dan per-

kembangan umat manusia ke arah kesempurnaan yang semakin meningkat.

Penutup

Sebagai ringkasan kiranya dapat dikatakan, bahwa pemerataan pendapatan wajar adalah suatu keharusan, terutama karena baik masyarakat maupun negara dibentuk oleh orang-orang untuk kepentingan mereka bersama yang tidak dapat dijamin oleh mereka masing-masing. Kepentingan umum itu khususnya berupa diakui dan dihormatinya martabat dan hak-hak asasi setiap warganya dan terwujudnya kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi setiap warga negara. Dalam rangka itu negara di satu pihak merumuskan keadilan dalam peraturan-peraturan perundangan dan menegakkannya, dan di lain pihak memajukan kesejahteraan umum dengan meratakan pendapatan nasional secara wajar an-

tara lain lewat suatu undang-undang perpajakan yang tepat, memperluas kesempatan kerja agar setiap orang yang mau dan mampu dapat bekerja secara produktif, mengusahakan suatu sistem gaji dan upah yang seimbang, mengusahakan adanya keseimbangan antara pendapatan dan biaya hidup, mengadakan jaminan-jaminan sosial bagi seluruh rakyat dengan mendirikan atau memajukan asuransi-asuransi dan dana-dana, memperluas kesempatan pendidikan, mengusahakan fasilitas-fasilitas kesehatan, mengatur perekonomian sedemikian rupa sehingga kemakmuran umum terjamin, menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang mencukupi, menyusun dan melaksanakan suatu sistem harga-harga yang seimbang dan lain sebagainya. Pendek kata, negara wajib menyusun suatu masyarakat di mana semua orang dan kelompok dapat memberikan sumbangan ke arah terwujudnya kemakmuran umum dan mendapatkan bagian yang setimpal dengan sumbangannya masing-masing.

Jaminan Sosial dan Tenaga Kerja

Medelina K. HENDYTIO

KONSEP jaminan sosial di Indonesia yang dibangun atas dasar keadilan sosial pengertiannya tersirat di dalam penjelasan pokok pikiran alinea ke-2 Pembukaan UUD '45. Penjelasan tersebut menandakan bahwa setiap warga negara berhak atas kesejahteraan sosial dan wajib ikutserta dalam usaha-usaha untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakatnya. Adapun keadilan sosial yang dimaksudkan di sini adalah agar setiap orang diperlakukan menurut hak-haknya dan tidak ada perbedaan sewenang-wenang dalam memperlakukan anggota-anggota masyarakat.¹ Tetapi pelaksanaan keadilan tersebut tergantung dari struktur proses-proses ekonomis, politis, sosial budaya dan ideologis yang berlaku. Dari beberapa pokok pikiran di atas, maka kesimpulan yang terpenting adalah bahwa kese-

jahteraan sosial merupakan tanggung jawab bersama, bukan hanya merupakan tanggung jawab dan kewajiban negara semata tetapi juga menjadi tanggung jawab masyarakat. Ini berarti bahwa di dalam penyelenggaraannya kedua unsur tersebut harus turut serta mengambil bagian masing-masing.

Tulisan tentang jaminan sosial dan tenaga kerja ini akan diawali dengan memberikan beberapa pengertian mengenai konsep jaminan sosial, kemudian akan diajukan falsafah dari fungsi yang seharusnya mendasari setiap penyelenggaraan jaminan sosial khususnya bagi tenaga kerja. Setelah itu perhatian akan diarahkan pada kebijakan dan penyelenggaraan jaminan sosial khususnya jaminan sosial bagi tenaga kerja sektor formal² di Indonesia. Dalam hal ini disertakan pandangan kritis mengenai penyelenggaraan tersebut untuk melihat kendala dan peluang bagi perkembangannya lebih lanjut.

¹Franz Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: Gramedia, 1981), hal. 368.

²Tenaga Kerja Informal dan Mandiri dibahas oleh Sentanoe Kertonegoro.

Pengertian Konsep Jaminan Sosial

Kesejahteraan sosial pada dasarnya memiliki pengertian yang luas. Di dalamnya termasuk segala macam aktivitas yang bertujuan membantu setiap individu menyesuaikan diri dengan lingkungan sosialnya. Tujuan tersebut dicapai dengan menggunakan berbagai teknik dan metode yang memungkinkan setiap individu dan masyarakat memenuhi kebutuhan mereka serta memecahkan persoalan-persoalan dalam rangka menyesuaikan diri dengan pola-pola masyarakat yang berlaku, di samping melalui kegiatan-kegiatan kerjasama untuk mengembangkan keadaan ekonomi sosial mereka.³

Tujuan dari kesemuanya ini adalah untuk melindungi setiap orang di dalam memenuhi kebutuhan ekonomi, kesehatan, lingkungan hidup serta persamaan kesempatan, kebebasan dalam berpikir dan bertindak tanpa mengganggu anggota masyarakat yang lain. Secara demikian sistem kesejahteraan sosial menjadi esensial dalam memenuhi kebutuhan setiap orang, khususnya kebutuhan dasar.

International Labour Organization (ILO) membatasi konsep kebutuhan dasar sebagai berikut: *Pertama*, termasuk kebutuhan-kebutuhan minimum tertentu dari suatu keluarga bagi konsumsi sendiri, pangan yang cukup, perlindungan dan pakaian dan dalam batas tertentu dimasukkan perlengkapan dan perabot rumah tangga. *Kedua*, termasuk pelayanan-pelayanan esensial atau mendasar yang sebagian besar disediakan oleh dan untuk masyarakat, seperti air

minum yang bersih, sanitasi, kendaraan umum, fasilitas kesehatan serta pendidikan.⁴

Di samping kebutuhan fisik dan perlindungan tenaga kerja, kesehatan dan pendidikan selalu dimasukkan dalam kebutuhan dasar karena keduanya akan mempertinggi produktivitas di masa depan dan harus dinilai sebagai suatu investasi dalam sumber daya manusia, dengan alasan yang jelas bahwa masyarakat yang sehat dan punya keahlian atau keterampilan akan tinggi produktivitasnya.⁵

Dalam artian yang luas seperti dinyatakan dalam *Encyclopedia Americana* - Jaminan Sosial adalah rasa aman dan bebas dari ketakutan dan keinginan untuk dapat diterima dan terikat dalam masyarakatnya tetapi sekaligus memiliki kebebasan.⁶ Di dalam artian yang luas ini jaminan sosial diberikan kepada masyarakat dengan meliputi beberapa macam kegiatan.⁷

Tulisan ini, dibatasi pada bagian tertentu jaminan sosial, yaitu penyelenggaraan asuransi sosial yang khususnya ditujukan bagi perlindungan tenaga kerja di sektor formal, di antaranya adalah pemberian pensiun, tabungan hari tua maupun asuransi kesehatan bagi pekerja.

Dalam hal ini tenaga kerja atau buruh dipandang perlu memperoleh perhatian, sebab sebagai kelompok yang memiliki kegiatan

⁴International Labour Organization (ILO), *Employment, Growth and Basic Need: A World Problem* (New York: Preager, 1977), hal. 32.

⁵Shahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok* (Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 53.

⁶Encyclopedia Americana, 1970 ed., S.V. "Social Security."

⁷Keterangan lebih lanjut, lihat tulisan Sentanoe Kertonegoro pada edisi ini.

³Walter A. Friedlander, *Introduction to Social Welfare* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1968), hal. 4.

produktif mereka berhak membina kehidupan keluarga yang layak termasuk memperoleh perlindungan, pemeliharaan dan pengembangan kesejahteraan melalui perbaikan upah, penentuan syarat kerja, kondisi kerja, hubungan kerja maupun keselamatan kerja. Dengan demikian keamanan atau *security* pekerja dalam menghadapi ketidakpastian ekonomi sebagai akibat munculnya risiko sosial akan lebih terjamin.

Asas paling pokok dalam penyelenggaraan jaminan sosial, yaitu pemberian perlindungan serta keamanan yang nyata sudah terencana dan terorganisasi yang terdapat dalam mekanisme kerja asuransi. Selain itu, dalam pembiayaannya, penyelenggaraan asuransi sosial menggunakan asas keterikatan individu terhadap sistem masyarakat, dalam arti individu-individu tersebut tergabung dalam satu usaha mengupayakan kesejahteraan masing-masing anggota. Dalam kaitan ini semakin jelas bahwa kesejahteraan sosial tidak sepenuhnya harus diselenggarakan atau tergantung pada pemerintah sehingga beban pemerintah menjadi terkurangi.

Fungsi-fungsi Jaminan Sosial

Fungsi Proteksi atau Perlindungan

Dalam menghadapi kesulitan ekonomi akibat kecelakaan, sakit maupun kematian pekerja, bantuan secara individual mungkin saja memadai, tetapi tidak memiliki kepastian. Untuk itu diperlukan jaminan sosial yang diselenggarakan secara kolektif guna menutup kelemahan-kelemahan di atas. Di harapkan tiap orang memiliki kepastian bahwa mereka akan memperoleh perlindungan ketika menghadapi masa-masa sulit tersebut.

Fungsi Produksi

Jaminan sosial baik secara langsung maupun tidak, meningkatkan produksi para pekerja. Produktivitas tinggi yang langgeng hanya dapat dicapai dalam kondisi buruh yang sehat serta memiliki motivasi yang baik. Perlindungan melalui jaminan sosial bagi pekerja dan keluarganya akan memungkinkan buruh untuk memusatkan perhatian pada pekerjaannya. Dalam skema jaminan sosial ini pihak pekerja, pengusaha maupun pemerintah sama-sama diuntungkan.

Fungsi Redistribusi

Kebijakan pengupahan nasional, melalui penetapan gaji minimum maupun ketentuan-ketentuan lain dimaksudkan sebagai usaha untuk memperbaiki pendapatan kaum pekerja. Tetapi pemerataan hasil usaha-usaha tersebut belum tentu sesuai dengan persepsi keadilan, karena itu upaya redistribusi perlu ditempuh seperti pengenaan pajak secara progresif, usaha-usaha pelayanan sosial serta melalui mekanisme jaminan sosial.

Program jaminan sosial dapat memiliki fungsi redistribusi. Pembayaran kontribusi dapat dipola sedemikian rupa sehingga bersifat progresif, sementara santunan dapat dipola hingga sesedikitnya tidak seprogresif kontribusi. Di sini yang dimaksud aspek pemerataan dalam penyelenggaraan sistem jaminan sosial mencakup baik pemerataan horisontal maupun vertikal. Bentuk pemerataan horisontal adalah pemerataan antara anggota-anggota dari kelompok umur yang berada dalam golongan pendapatan yang sama (antar generasi). Bentuk pemerataan ini terjadi karena santunan generasi tua dibelanjai dengan kontribusi generasi yang lebih muda. Sedangkan yang dimaksud dengan

pemerataan vertikal yaitu pemerataan antara berbagai kelompok golongan pendapatan;⁸ tetapi program redistribusi yang terlalu kuat tidak menarik bagi mereka yang berpenghasilan tinggi, terlebih jika terlalu banyak menghimpun kelompok yang berpenghasilan rendah. Kelompok yang berpenghasilan tinggi akan merasa dirugikan sebab mereka membayar kontribusi lebih banyak dan menerima klaim atau jaminan yang jumlahnya mungkin sama dengan kelompok yang membayar kontribusi lebih rendah. Secara demikian program redistribusi justru akan mengalami tantangan besar. Untuk menghindari hal tersebut dapat dipikirkan pembayaran klaim yang lebih besar bagi kelompok berpenghasilan tinggi.

Fungsi Kemasyarakatan

Fungsi kemasyarakatan di sini disempitkan artinya menjadi fungsi "stabilitas"; yaitu bahwa jaminan sosial yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan terhadap tenaga kerja di dalam menghadapi berbagai risiko sosial diharapkan dapat membawa ketenangan bekerja sehingga membantu terciptanya ketentraman industri (*industrial peace*), mengurangi masalah-masalah dan perselisihan perburuhan. Selanjutnya keadaan ini diharapkan dapat mencegah tumbuhnya keresahan sosial dengan menghindarkan terjadinya pemogokan (*strike*), penutupan usaha (*lock out*) atau memperlambat pekerjaan (*slow down*). Di samping itu, yang terpenting adalah bahwa jaminan sosial, yang bertujuan menurunkan ketidakpastian ekonomis dapat menyumbang ke arah ter-

bentuknya harmoni sosial.⁹

Perkembangan Asuransi Sosial di Indonesia

Secara formal jaminan sosial dalam bentuk asuransi sosial di Indonesia yang lahir sekitar 1940-an, memang berkembang agak terlambat. Sejak itu pertumbuhannya kurang pesat, misalnya pada tahun 1985 pengeluaran pemerintah untuk jasa-jasa umum berjumlah 7,917 trilyun, pendidikan 3,578 trilyun, kesehatan 0,917 trilyun sedang untuk jaminan sosial tidak tercantum atau kosong.¹⁰ Ini tidak berarti bahwa jaminan sosial tidak diperhatikan. Yang terjadi adalah bahwa jaminan sosial diselenggarakan di luar APBN. Perum Astek misalnya lebih diperlakukan sebagai bagian sektor perusahaan (*corporate sector*) daripada sebagai bagian pemerintahan umum.

Kendati jaminan sosial secara formal belum populer, tetapi secara tradisional sebenarnya sudah amat berakar dalam masyarakat Indonesia. 70% dari keseluruhan penganggur di Indonesia selama 7-12 bulan disokong oleh keluarga (teman). Bandingkan dengan Amerika Serikat di mana 72% penganggur hidup dari penarikan tabungan mereka atau bantuan sosial.¹¹ Peranan keluarga luas (*extended family*) dalam memberikan sokongan ekonomi terhadap anggota keluarga dalam masyarakat Indonesia memang amat besar. Hal ini misalnya terlihat

⁹K. Kalirajan dan Paitoon Wilboonchutikula, "The Social Security System in Singapore," *ASEAN Economic Bulletin* 3 (Juli 1986): 129.

¹⁰International Monetary Fund (IMF), *Government Finance Statistic Yearbook*, Vol. XI, 1987.

¹¹Hendra Esmara dan Prijono Tjiptoherijanto, "The Social Security System in Indonesia," *ASEAN Economic Bulletin* 3 (Juli 1986): 53

⁸Sentanoe Kertonegoro, *Jaminan Sosial Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Mutiara, 1982), hal. 229.

dari kecilnya angka pengangguran di Indonesia. Kecilnya jumlah pengangguran bukan hanya disebabkan longgarnya definisi tentang kerja yang digunakan tetapi juga karena warisan kultur sistem *extended family*. Dalam hal ini pekerja keluarga yang tidak dibayar merupakan komponen cukup penting dari struktur pekerja di Indonesia (Tabel 1)

rus menanggung 79,1 yang tidak produktif. Pada tahun 1985 angka tersebut menjadi 73,9. Kenyataan di atas memberikan petunjuk bahwa pekerja yang memiliki gaji sebagai sumber nafkah jumlahnya lebih kecil dibanding penduduk yang samasekali tidak bergaji atau yang berpenghasilan kecil serta tidak tetap. Meskipun tidak memiliki pekerjaan formal dalam menghadapi risiko-

Tabel 1

STRUKTUR PEKERJA DI INDONESIA
(Persentase Penduduk Berumur 10 Tahun Keatas
yang Bekerja Menurut Status Pekerjaan dan
Daerah Tempat Tinggal)

Daerah Tempat Tinggal	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	Jumlah	
Kota + Pedesaan							
1980	21,7	24,0	1,1	23,4	29,8	100,0	(51.553)
1982	20,3	22,5	0,9	33,1	23,2	100,0	(57.803)
1985	23,8	21,2	1,2	30,1	23,7	100,0	(62.457)

Catatan: ¹Berusaha sendiri tanpa bantuan orang lain
²Berusaha dengan dibantu anggota keluarga/buruh tidak tetap
³Berusaha dengan buruh tetap
⁴Buruh atau karyawan
⁵Pekerja keluarga

Sumber: BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1986*.

Berdasarkan data di atas maka beban ketergantungan menjadi besar. Sumitro Djojo-hadikusumo mengemukakan bahwa dependensi ratio yaitu ratio penduduk total pada jumlah pekerja bergaji adalah 4:1.¹² Dengan kata lain seorang tenaga kerja harus mendukung empat orang. Sedang menurut Biro Pusat Statistik pada tahun 1980 beban tanggungan penduduk Indonesia adalah 79,1 yang berarti setiap 100 orang produktif ha-

risiko sosialnya mereka dapat tertolong oleh *extended family* sebagai jaminan sosial informal. Kecilnya peranan jaminan sosial dalam menghadapi risiko-risiko sosial pada masyarakat Indonesia secara garis besar dapat terlihat dalam Tabel 2.

Dari tabel di atas terlihat bahwa pengeluaran untuk pajak maupun premi asuransi tiap bulan per kapita sebesar 2,4%, jumlah tersebut hanya 1/3 dari pengeluaran untuk pesta dan upacara yang besarnya 7,1%.

¹²Ibid., hal. 65.

Tabel 2

PERSENTASE PENGELUARAN RATA-RATA
PER KAPITA SEBULAN UNTUK BUKAN
MAKANAN MENURUT JENIS PENGELUARAN

Bukan Bahan Makanan	1978	1980	1981	1984
1. Perumahan, Ba- han Bakar, Pe- nerangan dan air	42,4	39,6	37,4	47,2
2. Aneka Barang dan Jasa	18,2	21,8	22,2	22,5
3. Pakaian, Alas Kaki dan Tutup Kepala	14,6	16,8	17,0	12,5
4. Barang Tahan Lama	11,7	12,4	12,0	8,3
5. Pajak Pemakai- an dan Premi Asuransi	4,6	2,4	3,0	2,4
6. Pesta dan Upa- cara	8,5	7,0	8,4	7,1
Jumlah	100,0 Rp1.779	100,0 Rp2.561	100,0 Rp4.265	100,0 Rp5.928

Sumber: BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 1986*.

Faktor selanjutnya yang diperkirakan membuat jaminan sosial kurang "memasyarakat" adalah kesulitan masyarakat dalam menangkap pengertian dan makna risiko. Risiko diartikan sebagai ketidakpastian atau kemungkinan akan munculnya kehilangan (secara ekonomis). Hal ini merupakan keragu-raguan subyektif dan tidak dapat diukur.¹³ Pada umumnya tenaga kerja yang hidup dalam masyarakat tradisional dengan pendapatan rendah masih lebih mementingkan konsumsi hari ini (falsafah ada hari ada nasi) daripada konsumsi hari depan. Dalam masyarakat yang orientasinya masih pada

¹³C. Arthur Williams dan Richard M. Heims, *Risk Management and Insurance* (New York: Mc. Graw Hill Book Company, 1964), hal. 5.

"masa kini," maka memikirkan persoalan-persoalan masa depan yang belum pasti terjadi merupakan sesuatu yang sulit. Hal yang bakal terjadi di masa depan hanya akan dianggap sebagai nasib atau takdir.

Di samping faktor-faktor yang telah disebutkan, hal lain yang tidak kalah penting adalah perlunya usaha-usaha lembaga asuransi sosial untuk memasyarakatkan dan memasarkan jasa asuransi. Usaha *marketing* yang lebih agresif dapat mendorong partisipasi yang lebih banyak dibanding jika hanya menunggu kedatangan masyarakat yang berminat.

Selain itu perlu dirancang kebijakan yang jelas dan tegas misalnya Undang-undang Pokok Perasuransian yang secara formal menjadi pegangan bagi semua pihak yang berkehendak menyelenggarakan asuransi sosial.

Yang terakhir, adalah mempertanyakan sikap pengusaha yang enggan mengupayakan jaminan sosial bagi pekerjanya. Banyak perusahaan yang tanpa tergabung dalam lembaga asuransi sosial manapun telah memberikan jaminan sosial secara baik bagi pekerjanya. Di samping itu masih banyak pula yang bertindak sebagai *free rider*, artinya mereka hanya "membonceng" sistem pelayanan kesejahteraan sosial yang telah ada pada masyarakat, tanpa mengusahakan sistem kesejahteraan karyawan secara khusus, sehingga proteksi dan sekuriti terhadap risiko ekonomis para pekerjanya kurang terjaga.

Kebutuhan Program Jaminan Sosial

Pada hakekatnya terdapat dua faktor sebagai penyebab pokok munculnya tuntutan akan penyelenggaraan jaminan sosial yang

dianggap lebih modern dalam arti lebih melembaga dan terorganisasi secara formal. Faktor pertama adalah perubahan-perubahan di bidang ekonomi dan kedua adalah perubahan-perubahan demografis.

Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang cepat dalam dekade 1970-an telah memacu kebutuhan ke arah penyelenggaraan sistem jaminan sosial yang melembaga dan terorganisasi. Hal yang tidak dapat diabaikan adalah bahwa ekonomi selalu tunduk pada gelombang fluktuasi, artinya ada masa-masa aktivitas ekonomi meningkat dan ada kalanya menurun. Perubahan pendapatan pelaku ekonomi secara langsung maupun tak langsung akan berpengaruh pada aktivitas ekonomi. Selanjutnya aktivitas ekonomi dapat melahirkan dampak bagi struktur masyarakat. Contoh yang dapat diberikan adalah misalnya munculnya Pemutusan Hubungan Kerja atau pengangguran di saat melemahnya kegiatan ekonomi tertentu. Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan bantuan ataupun langkah penyesuaian-penyesuaian. Mengenai langkah penyesuaian tersebut, sumbangan yang dapat diberikan program jaminan sosial untuk mengatasi hal ini misalnya adalah penyelenggaraan asuransi pengangguran dan pemberian pensiun.

Di samping itu proses industrialisasi dan akibat urbanisasi sedikit demi sedikit mulai menggoyahkan hubungan-hubungan di dalam *extended family*, termasuk nilai anak sebagai jaminan hari tua bagi orangtuanya. Sebelumnya orangtua mengandalkan anak-anak mereka untuk dapat menjamin kehidupan ekonomi di hari tua sehingga mereka merasa tidak perlu terikat dengan program pensiun atau program jaminan hari tua yang lain. Namun karena masalah dan desakan ekonomi, makin sulitnya kehidupan di kota serta terjadinya mobilitas baik secara geo-

grafis maupun akibat tuntutan pekerjaan, anak-anak cenderung hidup terpisah dari orangtuanya. Orang tua sekarang dituntut memikirkan masa depannya sendiri beserta jaminan sosial tanpa tergantung kepada anak-anaknya.

Kemudian, ada faktor lain yang memacu timbulnya kebutuhan akan program jaminan sosial yang lebih terorganisasi, yaitu melambungnya biaya kesehatan baik karena kemajuan teknologi kedokteran dan pengobatan maupun karena kesadaran yang meningkat tentang kesehatan.

Di antara faktor demografis yang dapat dianggap menimbulkan kenaikan permintaan akan jaminan sosial, pertama adalah meningkatnya angka harapan hidup. Sebagai hasil dari pembangunan di bidang kesehatan dan perbaikan sosial ekonomi pada umumnya, maka umur rata-rata penduduk menjadi bertambah panjang. Pada tahun 1971 angka harapan hidup laki-laki adalah 45 tahun dan pada tahun 1980 menjadi 50,9 tahun. Sedangkan bagi wanita pada tahun 1971 angka harapan hidup adalah 48,2 tahun dan pada tahun 1980 meningkat menjadi 54 tahun. Tahun 1984 angka harapan hidup keduanya kira-kira menjadi 55,9 tahun.¹⁴ Akibat peningkatan angka harapan hidup ini masyarakat harus menunjang biaya hidup kaum tua yang makin besar di masa mendatang. Di samping itu masa pensiun yang dijalani akan bertambah panjang dan ini berarti bahwa biaya hidup yang dibutuhkan di masa tua semakin besar.

Faktor demografis kedua adalah bertambahnya tingkat partisipasi angkatan kerja. Pertumbuhan tenaga kerja di Indonesia sekitar 2,3%-2,4% per tahun dalam dekade 1976-1986. Dalam tahun 1980 jumlah tenaga

¹⁴BPS, *Indikator Kesejahteraan Rakyat*, 1986.

kerja di Indonesia adalah 52,4 juta orang sedang pada tahun 1985 meningkat menjadi 63,8 juta orang. Kenaikan jumlah angkatan kerja di berbagai sektor dan bidang usaha jelas akan meningkatkan kebutuhan perlindungan bagi tenaga kerja terutama terhadap terganggunya arus penerimaan penghasilan tenaga kerja. Dalam kondisi yang demikian, pertanyaannya kembali berulang, apakah dukungan keluarga semata akan memadai. Pertambahan penduduk jelas akan mempengaruhi proporsi anak-anak terhadap total penduduk, dan ini akan meningkatkan kebutuhan program asuransi kesehatan bagi keluarga serta program asuransi kematian/kecelakaan bagi kepala keluarga.

Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Formal

Batasan umum yang diberikan bagi tenaga kerja formal ialah mereka yang memperoleh pendapatan dari bekerja dalam hubungan kerja yang tetap pada sebuah kantor/usaha yang berbadan hukum. Awal periode 1960-an, Konferensi Nasional "Kepala-kepala Personalia" di Jakarta mengusulkan agar pemerintah memberikan dana khusus bagi para pegawai usia lanjut, serta dana pensiun. Berdasarkan usulan tersebut pada tahun 1963 dibuat program-program yang sangat berkaitan. Yang pertama program bantuan sosial untuk keluarga pegawai negeri dan santunan bagi korban bencana alam yang dikenal sebagai Dana Kesejahteraan Sosial (DASPERI) di bawah Menteri Sosial. Program kedua adalah program bagi usia lanjut atau tunjangan pensiun bagi pegawai negeri. Setelah 12 tahun program tersebut diperluas dengan mencakup ahli waris pegawai negeri. Pada tahun 1981 program tersebut telah mencakup pengelolaan pensiun,

yang kemudian pembiayaannya dialihkan dari penggunaan anggaran pemerintah ke skema asuransi sosial.¹⁵ Jaminan sosial melalui asuransi wajib yang kemudian diperkenalkan adalah Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN), yang juga menjangkau anggota angkatan bersenjata serta pegawai sipil.

Komponen kesehatan kemudian ditambahkan sejak tahun 1968. Tidak seperti asuransi dan tabungan hari tua, tunjangan kesehatan tidak termasuk dalam TASPEN, meskipun program tersebut disebut Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri/Penerima Pensiun (ASKES) yang dananya juga didasarkan pada kontribusi wajib. Dana yang terkumpul digunakan untuk membiayai peserta yang sakit. Sejak 1985 manajemen ASKES dipegang oleh Perum Husada Bhakti. Adapun program jaminan sosial yang ditujukan bagi pegawai swasta adalah Asuransi Sosial Tenaga Kerja, yang juga mengenakan kontribusi wajib bagi pesertanya. Program tersebut dikelola oleh Perum ASTEK di bawah pengawasan Menteri Tenaga Kerja.

Secara umum, pekerja perusahaan negara dikategorikan sebagai pegawai negeri. Pegawai negeri tersebut tergabung di dalam wadah organisasi KORPRI, sedangkan wadah organisasi yang disediakan bagi pekerja swasta adalah SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia). Meskipun pembagian ini tidak seluruhnya tepat bagi pelaksanaan jaminan sosial, dapat dikatakan bahwa yang menjadi peserta program TASPEN adalah anggota KORPRI sedang bagi anggota SPSI atau pegawai swasta lain di luar SPSI yang juga ingin mendapatkan jaminan sosial dapat bergabung menjadi peserta ASTEK.

¹⁵Esmara dan Tjiptoherijanto, "The Social Security System in Indonesia," 54.

Bentuk asuransi sosial wajib yang lain yang tidak berkaitan secara langsung dengan perlindungan tenaga kerja adalah santunan bagi penumpang bus, kereta api, kapal laut maupun kapal terbang serta santunan bagi pejalan kaki. Asuransi yang diperkenalkan sejak 1964 ini mencakup perawatan medis, santunan cacat dan asuransi kematian bagi setiap penumpang maupun pejalan kaki yang mengalami kecelakaan. Asuransi ini dikelola oleh PT Asuransi Kerugian Jasa Rahardja di bawah Menteri Keuangan.¹⁶ Secara umum skema jaminan sosial yang terdapat di Indonesia adalah sebagai berikut:

Tabel 3

JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA			
Program-program	Peserta		
	Pegawai Negeri	ABRI	Pekerja Industri
1. Tabungan Hari Tua	V	V	V
2. Asuransi Kematian	V	V	V
3. Asuransi Kecelakaan Kerja	X	X	V
4. Dana Pensiun	V	V	X
5. Tunjangan Kesehatan	V	V	X
6. Asuransi Kecelakaan Lalu Lintas ^a	V	V	V
7. Bantuan Sosial ^b	X	X	X

Catatan: V = peserta; X = bukan peserta

^aDiterapkan untuk penumpang dan pejalan kaki

^bUntuk orang yang kehidupannya kurang beruntung seperti buta, yatim dll.

Sumber: ASEAN Economic Bulletin, Juli 1986.

Jaminan sosial bagi tenaga kerja formal di Indonesia terbagi menjadi tiga bagian. Yang pertama adalah jaminan sosial bagi pegawai negeri sipil yang meliputi program pensiun, asuransi dan tabungan hari tua serta asuransi kesehatan. Kedua, program jaminan sosial yang ditujukan bagi angkatan bersenjata beserta pegawai sipil di lingkungannya yang terdiri dari program pensiun, asuransi sosial bagi ABRI dan asuransi kesehatan. Ketiga, adalah jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta yang terdiri dari asuransi kecelakaan kerja, tabungan hari tua dan asuransi kematian.

TASPEN/ASABRI

Peraturan Pemerintah no. 9 tahun 1963 tentang Pembelanjaan Kesejahteraan Pegawai Negeri menetapkan dua jenis program yang diperuntukkan bagi pegawai negeri yaitu tabungan dan asuransi pegawai negeri. Pelaksanaan kedua program tersebut yang mengatur hak dan kewajiban peserta ditentukan dengan Peraturan Pemerintah yaitu PP 10 tahun 1963 tentang Dana Kesejahteraan Pegawai Negeri (DASPERI), yang kemudian dihapuskan pada tahun 1975.

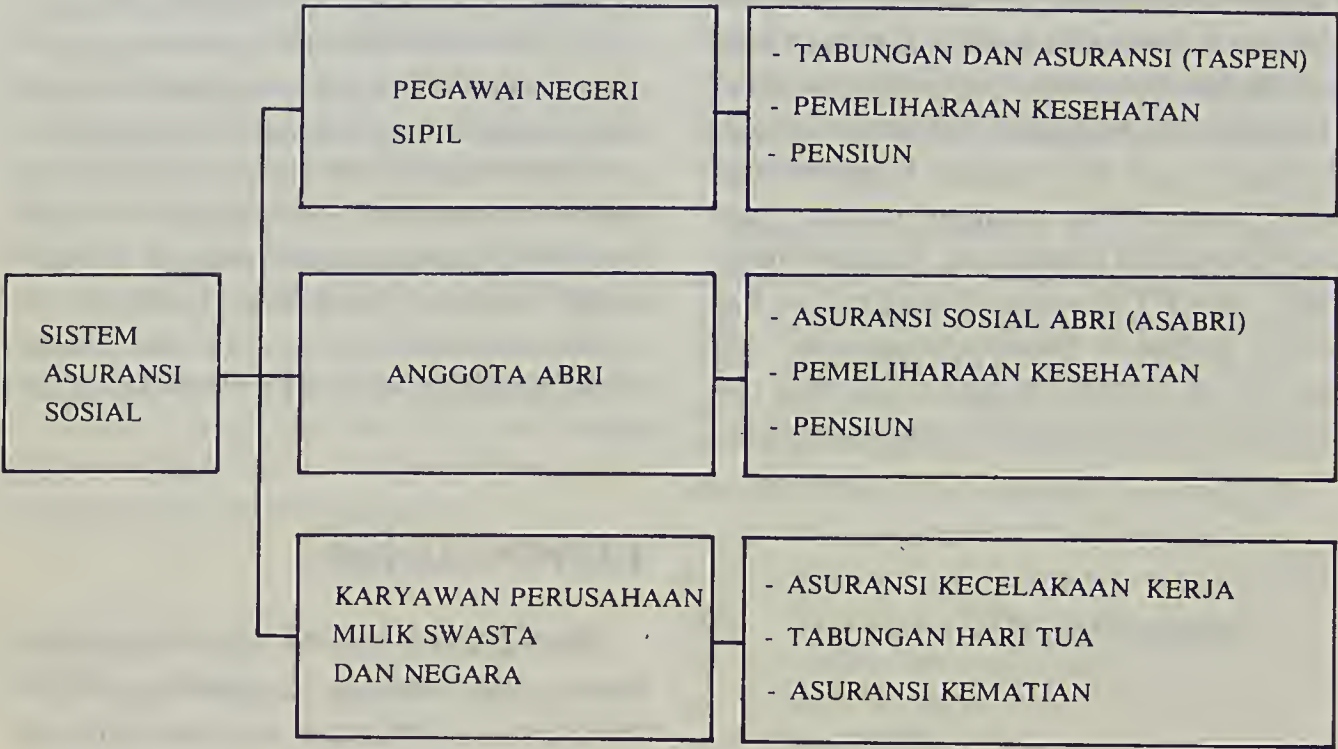
Program TASPEN dimaksudkan untuk memberikan suatu jumlah sekaligus (*lump-sum*) kepada peserta atau ahli warisnya pada saat mencapai umur pensiun atau meninggal dunia, di samping juga memberikan pembayaran bulanan sebagai uang pensiunnya.

Mengenai program pensiun diselenggarakan di luar program TASPEN. Pada mulanya menurut UU no. 6 tahun 1966 maupun UU no. 11 tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, disebutkan bahwa pemberian pensiun dimaksudkan juga sebagai penghargaan atas

¹⁶Ibid., hal. 56.

BAGAN

SISTEM JAMINAN SOSIAL BAGI PEKERJA



Sumber: Perum Astek, Laporan Tahunan 1986.

jasa-jasa pegawai negeri selama bekerja bertahun-tahun dalam dinas negara, maka telah ditentukan pula jumlah minimum masa kerja yang wajar sebagai syarat untuk dapat diberikan pensiun. Pembiayaannya ditanggung sepenuhnya oleh pemerintah dan dibebankan atas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan keluarnya Keputusan Presiden no. 56 tahun 1974, timbul kewajiban bagi pegawai negeri untuk memberikan iuran sebesar 4% dari penghasilannya untuk keperluan pensiun. Selanjutnya keputusan tersebut diperbarui dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden no. 8 tahun 1977 yang mengubah iuran pensiun pegawai negeri menjadi sebesar 4,75%. Akan tetapi oleh karena pensiun juga merupakan balas

jasa pemerintah terhadap pegawai negeri – maka pemerintah berkewajiban pula memberikan sumbangannya bagi dana pensiun yang jumlahnya lebih besar dari jumlah iuran pegawai negeri sendiri.¹⁷

Sejak tahun 1971 iuran anggota ABRI yang semula menjadi peserta TASPEN dialihkan dan dikelola menjadi program ASABRI. Secara formal program ASABRI dibentuk dengan Peraturan Pemerintah no. 45 tahun 1971. Pengelolaan iuran diatur secara tersendiri yaitu 1,25% dari penghasilan untuk lingkungan Departemen Hankam.

¹⁷Kertonegoro, *Jaminan Sosial Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, 154.

Kepesertaan

Peserta TASPEN adalah seluruh pegawai negeri, yaitu mereka yang diangkat dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat negara atau badan negara yang berwenang mengangkatnya dan digaji menurut gaji yang berlaku baginya dan dibayar atas beban belanja pegawai dari anggaran belanja negara/daerah.¹⁸ Sedangkan peserta ASABRI adalah setiap anggota ABRI dan pegawai negeri sipil Departemen Hankam.¹⁹

Ada pun jumlah kepesertaan TASPEN dan ASABRI tampak dalam tabel berikut:

Tabel 4

JUMLAH PESERTA TASPEN DAN ASABRI		
Jenis	1982	1985
TASPEN	2.247.622	3.228.800
ASABRI	540.059	627.739

Sumber: BPS, *Statistik Laporan Keuangan 1986/1987*

Mekanisme Pendanaan

Sebelum menyoroti mekanisme pendanaan program TASPEN, terlebih dahulu akan dikemukakan sistem pendanaan bagi jaminan sosial secara umum. Di beberapa negara program jaminan sosial sebagian dibiayai oleh pemerintah, sementara di negara lain sepenuhnya dibiayai oleh kontribusi peserta program. Dengan demikian ada dua macam cara pembiayaan. Pertama, kontribusi yang merupakan persentase dari upah pekerja atau yang dibayar oleh pengusaha/majikan

atau keduanya. Kedua, sebagian merupakan kontribusi pemerintah.

Pendanaan jaminan sosial pegawai negeri ditanggung oleh pegawai negeri itu sendiri maupun melalui Anggaran Belanja Pemerintah. Selama periode 25 tahun, tingkat pembayaran kontribusi bagi asuransi pegawai negeri selalu berubah-ubah, demikian pula halnya dengan asuransi sosial bagi ABRI seperti tampak dalam Tabel 5.

Berdasarkan pada pandangan pokok bahwa kesejahteraan sosial menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan masyarakat, maka untuk pendanaan kiranya mulai dapat dipikirkan keikutsertaan koperasi atau yayasan-yayasan swasta di dalam penyelenggaraan asuransi sosial. Kesempatan ini akan memperkuat peranan lembaga-lembaga tersebut sehingga tidak hanya memberikan bantuan sosial yang masih rendah kadar kepastian dan kontinuitasnya, tetapi juga menyelenggarakan jaminan sosial yang menjanjikan tingkat kepastian lebih tinggi di dalam memberikan perlindungan terhadap munculnya risiko-risiko ekonomi.

ASTEK

Jaminan sosial yang diberikan bagi bu-
ruh badan usaha milik swasta bahkan juga
badan usaha milik negara pada mulanya ber-
pangkal tolak pada diberlakukannya
undang-undang kecelakaan sejak tahun
1947. Undang-undang tersebut kemudian
menjadi Undang-undang no. 2 tahun 1951
yang berlaku bagi seluruh Indonesia, yang
memberi kewajiban pada pengusaha untuk
memberi tunjangan/ganti rugi kepada tena-
ga kerja yang mendapat kecelakaan atau
menderita sakit akibat hubungan kerja tan-

¹⁸Ibid., hal. 136.

¹⁹Ibid., hal. 142.

Tabel 5

PERUBAHAN TINGKAT KONTRIBUSI PEGAWAI NEGERI
PADA PROGRAM JAMINAN SOSIAL
(Dalam Persen)

Periode	Tabungan Hari Tua (a)	Dana Kese- jahteraan (b)	Asuransi Kesehatan (c)	Koperasi (d)	Dana Pensiun (e)	Total
Juli 1961 s/d Desember 1967 (f)	7,00	3,00	-	-	-	10
Januari s/d Desember 1968 (f)	3,50	1,50	5,00	-	-	10
Januari 1969 s/d Maret 1970 (f)	3,00	1,00	5,00	1,00	-	10
April 1970 s/d Desember 1974 (g)	1,25	0,66	3,89	0,42	-	10
Januari 1975 s/d Maret 1977 (g)	3,25	-	2,75	-	4,00	10
April 1977 s/d Sekarang (g)	3,25	-	2,00	-	4,75	10

Keterangan: (a) Program TASPEN
(b) Program DASPERI
(c) Program BPDPK
(d) Dihapus sejak 1 Januari 1975
(e) Tahun 1954-1975 dibiayai melalui Anggaran Belanja Pemerintah
(f) Prosentase dari gaji pokok
(g) Prosentase dari penghasilan (gaji pokok + tunjangan keluarga + pendapatan-pendapatan lain)

Sumber: ASEAN Economic Bulletin, Juli 1986, hal. 61.

pa pembuktian mengenai kesalahan yang menyebabkan kecelakaan dan sakit tersebut.

Undang-undang di atas membentuk kewajiban bagi pengusaha untuk menanggung risiko-risiko pekerja yang timbul akibat pekerjaan dari perusahaan yang dipimpinnya. Sesuai dengan undang-undang yang berlaku di atas serta Undang-undang no. 14 tahun 1969 tentang ketentuan mengenai tenaga kerja, dan Peraturan Pemerintah no. 33 tahun 1977 dibentuklah program Asuransi Sosial Tenaga Kerja (ASTEK). Berbeda de-

ngan usaha-usaha sebelumnya program ini merupakan sistem asuransi sosial yang memberikan kewajiban kepada pekerja.

Pada hakekatnya setiap badan usaha diwajibkan ikutserta dalam ASTEK. Untuk memberikan perlindungan kepada perusahaan-perusahaan kecil, maka perusahaan yang mempekerjakan tenaga kerja sebanyak 25 orang atau lebih atau membayar upah paling sedikit Rp 1.000.000,-/bulan diwajibkan ikutserta dalam program Asuransi Sosial Tenaga

Tabel 6

Program	Iuran		Jumlah
	Pengusaha	Pekerja	
a. Asuransi Kecelakaan Kerja	0,24-3,60	-	0,24-3,60
b. Tabungan Hari Tua	1,50	1,00	2,50
c. Asuransi Kematian	0,50	-	0,50
Jumlah	+ 3,00	1,00	4,00

Sumber: Perum ASTEK, Laporan Tahunan 1986.

Kerja.²⁰ Yang dimaksud dengan tenaga kerja di sini adalah buruh yang bekerja pada perusahaan milik swasta, termasuk perusahaan yang didirikan menurut peraturan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) serta karyawan yang bekerja pada Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Perseorangan (Persero), dan Perusahaan Milik Negara dengan berdasarkan undang-undang tersendiri.²¹

Dari kegiatan operasional, pada tahun 1985 perusahaan yang menjadi anggota ASTEK sebanyak 14.783 dan tahun 1986 menjadi 16.773, ini berarti terjadi kenaikan sebesar 14%. Sedang tenaga kerja yang tercatat sebagai peserta program pada tahun 1985 sebanyak 2.352.358 orang dan pada tahun 1986 menjadi sebanyak 2.606.096 sehingga terdapat kenaikan sebesar 11%.

²⁰Keputusan Menteri Tenaga Kerja, *Kep-278/Men/83*, tentang perubahan atas Bab II Ps 2 ayat (1) sub a Keputusan Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi No. *Kep-116/Men/1977*.

²¹Perum Astek, *Himpunan Pokok-pokok Peraturan Program Astek*, Bab 1 Ketentuan Umum.

Pembiayaan program ASTEK didapat sebagian besar dari beban pengusaha, kecuali untuk program tabungan hari tua dibayar oleh tenaga kerja sebesar 1% dari gaji setiap bulan. Perincian iuran tersebut dapat dilihat dalam Tabel 6.

Beberapa Implikasi

Beberapa implikasi dari penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia, termasuk permasalahan yang timbul meliputi: dampak-dampak ekonomi, masalah pengelolaan dan peranan pemerintah.

Dampak-dampak Ekonomi

Dalam pandangan para ekonom, sistem jaminan sosial yang diterima sebagai bentuk perlindungan terhadap ketidakpastian ekonomi, secara lebih rinci ditujukan untuk memenuhi tiga sasaran yaitu: (a) Pendapatan yang memadai, agar para pensiunan atau orang yang karena alasan tertentu tidak

dapat bekerja lagi tetap memperoleh pendapatan yang layak; (b) Pengumpulan tabungan yang memaksa kaum pekerja untuk mengumpulkan dana yang memadai bagi hari tuanya; (c) Jaminan pendapatan, untuk melindungi pekerja dari keadaan-keadaan yang kurang menguntungkan atau ketidakpastian ekonomi selama mereka bekerja atau setelah mereka pensiun. Dapat diasumsikan bahwa jaminan sosial merupakan bentuk intervensi yang dapat mempengaruhi perilaku ekonomi seseorang yang meliputi tabungan dan investasi, pendapatan dan penawaran tenaga kerja.

Tabungan dan Investasi

Penyelenggaraan sistem jaminan sosial di Indonesia seharusnya dapat meningkatkan pemupukan dana nasional. Sebab sistem tersebut memaksa setiap orang untuk menabung sebagian dari pendapatan mereka, setiap bulan selama masa kerja mereka. Yang menarik adalah bahwa dana tersebut siap dipakai untuk membiayai proyek-proyek pembangunan tanpa dampak *inflatoir*.

Meskipun di Indonesia belum pernah diadakan studi pengaruh asuransi sosial pada tabungan masyarakat, tetapi secara tidak langsung pengaruh tersebut dapat disimpulkan atau diramalkan dari pengamatan-pengamatan lain. Hal yang jelas adalah bahwa tabungan rumah tangga umumnya hanya dilakukan oleh golongan yang berpenghasilan tinggi dan menengah dengan jumlah yang relatif kecil. Dengan pola distribusi penghasilan yang masih belum merata, iuran buruh untuk asuransi sosial tidak akan banyak mempengaruhi tabungan, tetapi cenderung menurunkan pengeluaran konsumsi. Adalah kenyataan bahwa buruh berpengha-

silan rendah merupakan bagian terbesar dari angkatan kerja dan hampir dapat dipastikan tidak akan bisa menabung tanpa unsur-unsur wajib. Setelah ikutserta dalam program asuransi sosial secara tidak langsung mereka telah turut menabung, sehingga iuran tersebut telah dapat meningkatkan pemupukan dana nasional.²²

Asuransi sosial di Indonesia yang terdiri dari TASPEN, ASTEK dan ASABRI memiliki program-program yang berjangka panjang yang dilaksanakan atas dasar sistem pendanaan penuh. Dalam sistem semacam ini jumlah dana yang berasal dari iuran peserta dikumpulkan beserta dengan bunganya untuk digunakan sebagai pemenuhan terhadap pembayaran jaminan beserta biaya penyelenggaraan. Sisanya menjadi cadangan yang merupakan suatu sumber kenaikan tabungan dan dapat dipergunakan dalam pembiayaan proyek. Dana Investasi Perum ASTEK misalnya pada tahun 1985 berjumlah Rp 219 milyar dan tahun 1986 menjadi Rp 296 milyar. Dana tersebut diinvestasikan dalam bentuk investasi jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Sedangkan dana Investasi TASPEN pada tahun 1985 berjumlah Rp 572 milyar dan dana Investasi ASABRI sebanyak Rp 104 milyar.²³

Memperkenalkan skema jaminan sosial bagi pekerja di Indonesia bukanlah hal yang terlalu mudah. Di satu pihak keengganan para pengusaha/majikan untuk memikul beban atau biaya jaminan sosial yang menunjukkan belum adanya komitmen mereka, sementara di lain pihak kesediaan para pekerja untuk bekerja tanpa adanya jamin-

²²Kertonegoro, *Jaminan Sosial Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, 229

²³BPS, *Data Statistik Keuangan, 1986/1987*.

an sosial di samping rendahnya gaji/upah, menjadikan skema jaminan sosial menjadi kurang realistik.

Masalah yang lain adalah bahwa tabungan/iuran yang diserahkan memerlukan perlindungan dalam arti kemungkinan terpotong inflasi. Oleh sebab itu pengelola harus dapat melindungi dan menjamin bahwa tabungan tersebut tidak akan terkikis oleh inflasi.

Pendapatan

Karena iuran jaminan sosial di Indonesia bersifat progresif, maka efek redistribusi pendapatan penting dikemukakan di sini. Transfer pendapatan mempengaruhi struktur permintaan, yang pada gilirannya akan berpengaruh terhadap aktivitas ekonomi. Jaminan sosial menjamin pendapatan minimum bagi orangtua serta orang cacat ataupun ahli waris yang masih kanak-kanak. Dalam hal ini secara langsung maupun tidak terkait dengan kebijaksanaan pengupahan, sebab iuran atau kontribusi didasarkan pada tingkat upah. Perhatian perlu diarahkan pada tingkat pendapatan terendah yang menunjukkan kondisi terburuk pekerja di dalam memenuhi kebutuhan minimum mereka. Tetapi ketika tingkat pensiun tidak disesuaikan dengan kenaikan harga, dapat dikatakan bahwa bentuk jaminan sosial belum sepenuhnya dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar. Oleh sebab itu tampaknya harus diperhatikan formula yang memberikan peningkatan pensiun otomatis termasuk tunjangan-tunjangan lain dalam rangka menyeimbangkan dengan kenaikan harga. Masalah yang cukup sulit dalam pendanaan jaminan sosial adalah pengelolaan nilai riil dari tunjangan yang diberikan, khususnya

tunjangan bagi asuransi jangka panjang. Dalam hal ini tunjangan harus dikaitkan dengan nilai ketika tunjangan tersebut dibayarkan pada saat pekerja tersebut pensiun.

Menurut Biro Pusat Statistik, dalam tahun 1986, rata-rata upah tiap pekerja per bulan adalah Rp 63.285,-. Tingkat upah tersebut tentu harus dikaitkan dengan kebutuhan fisik minimum, tetapi ternyata bahwa jumlah yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan fisik minimum jauh lebih besar dari rata-rata upah seorang pekerja. Untuk seorang pekerja, seorang istri dan tiga orang anak, biaya minimum yang dibutuhkan adalah Rp 138.086,-. Ini berarti bahwa upah minimum seorang pekerja hanya cukup untuk menutup kebutuhan fisik minimum bagi dirinya sendiri, namun tidak untuk seluruh keluarga. Berkenaan dengan gambaran di atas, tunjangan pensiun sebagai salah satu bentuk program jaminan sosial akan semakin berarti bagi pesertanya, jika besarnya minimum Rp 138.086,-, sebab bukan hanya memiliki tingkat kepastian yang tinggi tetapi benar-benar dapat memenuhi kebutuhan pokok yang dirasakan.

Permintaan Tenaga Kerja

Kendala sosial bagi pekerja di Indonesia adalah konsekuensi dari timbulnya ekonomi "surplus tenaga kerja." Dalam persaingan pasar yang tidak terlalu ketat, biaya jaminan sosial bagi pekerja biasanya dibebankan kepada konsumen melalui harga jual sehingga tidak akan mempengaruhi pendapatan atau laba produsen. Tetapi jika persaingan ketat, iuran jaminan sosial hanya akan dipikul oleh majikan atau pengusaha, sehingga memotong keuntungan pengusaha, dan hal ini akan memperlambat pembentukan modal.

Masalah Pengelolaan

Jaminan sosial di Indonesia hanya mencakup sejumlah kecil pekerja, yaitu pegawai negeri (termasuk ABRI) serta pekerja industri dan pekerja swasta di sektor formal. Jumlah seluruh peserta diperkirakan 6 juta pekerja atau 30 juta orang termasuk anggota keluarga mereka.²⁴ Ini merupakan jumlah yang amat kecil jika dibandingkan dengan keseluruhan pekerja atau dibandingkan seluruh jumlah penduduk. Program ini lebih berorientasi kepada pekerja di sektor formal. Pekerja di sektor informal seperti penarik becak atau petani masih hidup dalam skema jaminan sosial tradisional, padahal tenaga kerja sektor informal menjadi bagian terbesar dari seluruh tenaga kerja di Indonesia. Mereka memikul beban yang seharusnya menjadi tanggung jawab pekerja sendiri sekaligus yang seharusnya menjadi tanggung jawab pengusaha/majikan. Berangkat dari kenyataan tersebut dapat dikatakan bahwa jaminan sosial bagi pekerja lebih dapat dirasakan oleh penduduk yang tinggal di kota daripada mereka yang tinggal di desa. Hal ini disebabkan sektor formal lebih banyak berada di kota, sedang di desa sebagian kesempatan kerja yang ada adalah di sektor informal.

Satu hal yang masih perlu ditata dalam penyelenggaraan jaminan sosial adalah bahwa dalam pelayanan kelompok target (*target group*), misalnya sistem pencatatan individu, seperti iuran, pencatatan jumlah pekerja dan pengusaha serta penyelesaian klaim masih membutuhkan waktu relatif panjang.

Peranan Pemerintah

Meskipun tujuan jaminan sosial bagi setiap negara adalah sama, baik negara sedang berkembang maupun negara maju namun pendekatan yang digunakan sering berbeda. Di beberapa negara pemerintah atau negara bertanggungjawab penuh terhadap penyelenggaraan jaminan sosial, sedang pada negara-negara tertentu seperti Singapura, negara tidak banyak terlibat secara langsung tetapi merumuskan beberapa hal yang memungkinkan para pekerja memperoleh perlindungan dari risiko-risiko ekonomis. Masalah yang muncul adalah menentukan batas keterlibatan pemerintah di dalam penyelenggaraan jaminan sosial. Secara umum diargumendasikan bahwa pemerintah sebaiknya terlibat hanya dalam hal-hal yang akan menjadi lebih efisien kalau dikerjakan oleh negara jika dibandingkan penyelenggaraan oleh individu atau kelompok masyarakat.

Walaupun para peserta harus membayar sejumlah iuran, tetapi pada dasarnya di Indonesia pemerintah memainkan peranan yang cukup besar. Perum TASPEN dan Perum ASTEK sebagai badan pengelola jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia merupakan Badan Usaha Milik Negara, sedangkan tingkat kontribusi yang harus dibayarkan oleh pesertapun ditentukan oleh pemerintah melalui Keputusan Presiden.

Di negara yang tingkat ekonominya telah maju dengan tingkat kehidupan dan pendapatan per kapita cukup tinggi maka akan lebih banyak orang yang dapat mengatasi persoalan ekonomis yang disebabkan oleh munculnya risiko-risiko sosial. Hanya ada sekelompok kecil yang benar-benar membutuhkan program jaminan sosial. Berkaitan dengan hal ini, selain ikut berperan dalam penyelenggaraan jaminan sosial, yang lebih

²⁴Esmara dan Tjiptoherijanto, "The Social Security System in Indonesia," 57.

penting bagi pemerintah sebenarnya adalah berperan aktif dalam memacu kehidupan ekonomi negara atau dengan mengurangi jumlah pengangguran, perbaikan perumahan, kesehatan, memacu produktivitas yang pada akhirnya akan mengurangi jumlah masyarakat yang tergantung pada jaminan sosial.

Memang disadari bahwa tingkat ekonomi Indonesia belum sampai pada tahap seperti yang digambarkan di atas, oleh karenanya beban pemerintah dalam penyelenggaraan jaminan sosial tetap masih besar. Di sini ide meningkatkan peran swasta semakin relevan untuk mengurangi tanggung jawab pemerintah, misalnya untuk penyelenggaraan asuransi kesehatan ataupun bentuk asuransi yang lain.

Kesimpulan

Salah satu ciri dari sistem penyelenggaraan asuransi sosial di Indonesia adalah keterlibatan badan-badan pemerintah atau yang ditunjuk oleh pemerintah. Mungkin yang paling perlu bagi setiap pemerintah ialah mendefinisikan kembali tentang konsep dan falsafah jaminan sosial. Secara universal harus diterima bahwa konsep jaminan sosial dibuat untuk melindungi anggota masyarakat yang lemah. Tetapi apakah itu kemudian selalu berarti bahwa yang kaya harus memikul beban untuk membiayai yang miskin? Bagi Indonesia tampaknya falsafah itu yang dipakai, seperti yang tercermin dalam pembayaran kontribusi serta klaim pada ASABRI, TASPEN maupun ASTEK. Ketika masalah yang muncul ada-

lah sangat terbatasnya jumlah anggota masyarakat yang ikut maupun yang tercakup dalam program jaminan sosial, maka mungkin ada baiknya memikirkan bentuk mekanisme penyelenggaraan yang lain. Pada masyarakat mungkin perlu ditanamkan kesadaran bahwa mereka harus membayar setiap hal yang mereka peroleh, baik dalam bentuk barang maupun jasa termasuk yang diberikan oleh pemerintah, sekalipun pada beberapa kasus bentuk transfer juga perlu. Dengan demikian kelompok yang berpendapatan tinggi tidak akan merasa sebagai "sapi perahan" belaka yang akhirnya turut menghalangi keikutsertaan mereka di dalam program asuransi sosial. Untuk itu ketentuan mengenai besarnya kontribusi dan besarnya klaim perlu diformulasikan lagi. Sebab orang cenderung memperhitungkan jumlah kontribusi yang telah dibayar dengan jaminan yang akan diterima.

Selain itu penyelenggaraan program jaminan sosial di Indonesia tampaknya masih terus berupaya mencari bentuknya yang baku. Hal ini misalnya masih terlihat pada tidak adanya satu pola tertentu yang bisa dikenakan secara seragam pada setiap segmen penduduk. Misalnya pengelolaan sistem jaminan sosial bagi pegawai negeri sipil berbeda dengan angkatan bersenjata dan berbeda pula dengan pegawai swasta. Kalau alasan yang semula dikemukakan untuk memudahkan urusan administrasi, maka berkaitan dengan hakekat jaminan sosial tampaknya alasan semacam itu menjadi kurang relevan. Tidak ada cara lain selain merumuskan mekanisme penyelenggaraan yang mencakup sebanyak mungkin segmen penduduk dengan menyertakan pihak lain yang potensial dan berminat.

Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Mandiri

Sentanoë KERTONEGORO

Pendahuluan

DI NEGARA-NEGARA berkembang di Asia dan Pasifik program jaminan sosial masih dalam taraf perkembangan. Program tersebut terutama berlaku bagi tenaga kerja di sektor formal di daerah perkotaan, yaitu tegasnya bagi karyawan yang bekerja dalam hubungan kerja yang tetap di perusahaan atau badan usaha lainnya. Sedangkan mereka yang bekerja di sektor informal, mandiri, pekerja tidak-tetap, musiman, borongan dan harian lepas belum sepenuhnya mendapatkan perlindungan jaminan sosial. Lebih-lebih mereka yang bekerja di pedesaan seperti petani dan nelayan, sama sekali belum memperoleh jaminan sosial yang diharapkan.

Di lain pihak, justru mereka itulah yang memerlukan perlindungan jaminan sosial, selain karena jumlahnya sangat besar melebihi tenaga kerja formal, maka tenaga mandiri sering berada pada posisi ekonomi yang lebih lemah dibanding karyawan perusahaan

yang telah memiliki pekerjaan dan penghasilan tetap. Namun liputan tenaga mandiri dalam jaminan sosial tidaklah mudah karena sifat pekerjaannya yang lepas/tidak tetap, sehingga administrasinya, perhitungan hak dan kewajibannya, pengaturan serta organisasinya menjadi rumit.

Sementara itu, usaha-usaha perlindungan tenaga mandiri di negara-negara Asia dan Pasifik mengalami kemajuan dengan tingkat yang berbeda-beda. Perbedaan kemajuan tersebut disebabkan perbedaan luasnya wilayah, besarnya penduduk, tingkat kemajuan ekonomi, faktor-faktor sosial dan kebudayaan. Pendapatan nasional per kapita bervariasi antara \$150 sampai \$7.000, dan kawasan ini meliputi negara-negara dengan perkembangan rendah (*least development*), sedang berkembang (*developing*) dan ekonomi industri baru (*newly industrialised economies*).

Karena itu masing-masing negara harus mengembangkan sendiri program-program jaminan sosialnya sesuai dengan sifat-sifat khususnya. Namun demikian beberapa pen-

dekatan dan pedoman umum dapat diidentifikasi dari pengalaman negara-negara lain yang telah berusaha menyelenggarakan jaminan sosial bagi tenaga mandiri. Sebelum itu perlu diperoleh persamaan persepsi mengenai pengertian jaminan sosial dan sifat-sifat tenaga mandiri, kemudian baru dirumuskan program-program perlindungan yang dibutuhkan serta penyelenggaraannya baik di negara-negara lain maupun di Indonesia.

Pengertian Jaminan Sosial

Pengertian yang telah diterima secara umum menyatakan bahwa jaminan sosial merupakan program Pemerintah yang memberikan jaminan tunai bagi anggota masyarakat yang sumber penghasilannya terputus atau berkurang karena hari tua, cacad, meninggal dunia, atau menganggur, dan memberikan pelayanan medis bagi mereka yang sakit dan memerlukan pengobatan serta perawatan yang pembiayaannya juga dapat memberatkan penghasilannya.

Peristiwa-peristiwa sakit, hari tua, cacad, meninggal dunia dan menganggur merupakan risiko-risiko yang selalu dihadapi oleh mereka yang bekerja. Risiko-risiko tersebut perlu ditanggulangi karena selalu mengganggu penghasilan yang sangat dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan hidup bagi diri pekerja dan keluarganya.

Peristiwa sakit selalu dihadapi oleh setiap orang mulai dari yang ringan sampai yang berat sehingga memerlukan perawatan dan operasi di rumah sakit dengan biaya medis yang cukup besar. Hari tua selalu akan datang pada setiap orang di mana produktivitas kerjanya akan menurun, sehingga terpaksa akan berhenti atau diberhentikan

dari pekerjaannya. Apakah karena kecelakaan atau sakit, seseorang mengalami cacad total dan tetap, misalnya lumpuh, maka ia juga terpaksa akan diberhentikan dari pekerjaannya. Sedangkan apabila cacadnya hanya sebagian atau sementara, maka kemampuannya bekerja tetap akan menurun. Lebih-lebih apabila seorang pencari nafkah meninggal dunia, maka pasti penghasilannya akan terhenti dan keluarganya bisa terlantar.

Oleh karena itu, dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja pada Pasal 15 disebutkan jenis-jenis perlindungan dalam jaminan sosial meliputi jaminan sakit, hamil dan bersalin, hari tua, cacad, meninggal dunia dan menganggur. Demikian juga Konvensi ILO No. 102 Tahun 1952 tentang Standar Minimum Jaminan Sosial menyebutkan jaminan sosial yang meliputi pelayanan medis untuk mereka yang sakit, dan tunjangan tunai untuk hari tua, cacad, kematian dan pengangguran. Lebih jauh lagi, Deklarasi Hak-hak Asasi Manusia dalam Piagam PBB pada Pasal 25 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas perlindungan dan jaminan pada waktu mengalami pengangguran, sakit, cacad, hari tua, dan meninggal dunia.

Sistem Penyelenggaraan Jaminan Sosial

Dalam penyelenggaraan jaminan sosial yang memberikan jaminan sakit, hari tua, cacad, meninggal dunia, dan menganggur, dikenal lima sistem utama.

1. Sistem kewajiban pengusaha (*employer's liability scheme*), di mana peraturan perundangan memberikan kewajiban kepa-

- da pengusaha untuk bertanggung jawab atas jaminan sosial karyawannya. Pemerintah bertugas untuk menegakkan/mengawasi dipatuhinya peraturan perundangan tersebut, sedang pelaksanaannya diserahkan kepada pengusaha sendiri, yang dapat menanggung sendiri atau mempertanggungkan pada perusahaan asuransi, contoh: jaminan kecelakaan kerja berdasarkan UU No. 2 Tahun 1951. Meskipun sistem ini kelihatannya sederhana, tetapi pengawasannya tidak mudah. Dan karena tenaga kerja selalu di pihak yang lemah, maka hak-haknya tergantung dari pengusahanya.
2. Sistem kepesertaan universal (*universal scheme*), di mana kepesertaan jaminan sosial ini meliputi seluruh penduduk. Pembiayaannya berasal dari perpajakan yang diappropriasikan (disediakan) untuk program-program jaminan sosial. Contoh: pelayanan kesehatan melalui PUSKESMAS. Meskipun perlindungan dari sistem ini dapat merata, tetapi pembiayaannya sering tidak mencukupi untuk memberikan jaminan yang banyak, lebih-lebih untuk jaminan hari tua.
 3. Sistem bantuan sosial (*social assistance scheme*), di mana kepesertaannya juga seluruh penduduk, tetapi timbulnya hak didasarkan atas uji kebutuhan (*means test*) bahwa jaminan tersebut benar-benar dibutuhkannya. Pembiayaannya berasal dari perpajakan, dan syarat penerimaan hak dapat dihubungkan dengan tingkat penghasilan tertentu atau persyaratan lain, contoh: pemeliharaan orang lanjut usia, yatim piatu, bantuan penderita bencana alam. Kelemahan sistem ini terletak pada beban keuangan negara, dan syarat uji kebutuhan yang tidak mungkin dikembangkan untuk program jaminan sosial yang lebih luas.
 4. Sistem tabungan hari tua (*provident fund scheme*) yang didasarkan atas prinsip tabungan di mana peserta membayar iuran yang akan dikreditkan pada rekening individual masing-masing. Saldo tabungan tersebut dapat digunakan untuk berbagai macam keperluan, seperti: hari tua, tunjangan cacad, tunjangan kematian, perawatan rumah sakit, pembelian rumah, biaya pendidikan dan sebagainya, sesuai ketentuan yang berlaku. Contoh: tabungan hari tua dari PP No. 33/1977 yang khusus untuk hari tua, cacad dan kematian. Meskipun sistem ini mudah untuk dijelaskan, tetapi administrasinya cukup rumit karena diperlukan pemeliharaan rekening tabungan individual.
 5. Sistem asuransi sosial (*social insurance scheme*), yang menggunakan mekanisme asuransi dalam arti melakukan pengumpulan dan pembagian dana serta risiko di antara peserta. Dengan demikian terjadi gotong royong di mana yang sehat membantu yang sakit, yang muda membantu yang tua, yang berpenghasilan tinggi membantu yang berpenghasilan rendah. Contoh: Taspen, Asabri, Astek dan Askes. Selain terjadi gotong royong, maka pembiayaan asuransi sosial juga dilakukan dengan swadaya masyarakat sendiri (pengusaha dan tenaga kerja) sehingga tidak membebani keuangan negara. Oleh karena kelebihan dari sistem asuransi sosial ini, beberapa negara yang menggunakan sistem lain mengalihkannya menjadi sistem ini.

Bentuk Program Jaminan Sosial

Program jaminan sosial umumnya dilakukan secara nasional dan bersifat wajib. Tetapi sebagaimana program-program Pe-

merintah lainnya, jaminannya hanya bersifat dasar yang dianggap cukup untuk menjamin harkat dan martabat tenaga kerja sebagai manusia. Diharapkan yang bersangkutan dapat menambah sendiri jaminan tersebut, sesuai kemampuan masing-masing melalui usaha-usaha swasta lainnya.

Dalam praktek, terdapat bentuk-bentuk program jaminan sosial yang umumnya diselenggarakan untuk perlindungan dan kesejahteraan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan.

Pensiun

Jaminan ini diberikan terutama untuk memberikan perlindungan pada hari tua (mencapai umur tertentu dan masa kepesertaan tertentu) yang pembayarannya dilakukan secara bulanan. Namun dalam hal peserta mengalami cacad tetap-total atau meninggal dunia sebelum umur tersebut, jaminan itu juga tetap akan dibayarkan kepada peserta atau ahli warisnya. Karena itu pensiun meliputi pensiun hari tua, pensiun cacad, dan pensiun janda/duda serta pensiun yatim piatu. Contoh: program pensiun untuk pegawai negeri sipil dan pensiun untuk anggota ABRI.

Asuransi Hari Tua

Jaminan ini juga memberikan perlindungan untuk hari tua, dan dalam hal mengalami cacad tetap-total serta meninggal dunia sebelum umur tersebut. Tetapi pembayarannya dilakukan secara sekaligus, dan apabila tenaga kerja keluar dari kepesertaan (bukan karena umur, cacad atau meninggal dunia) juga diberikan santunan nilai tunai asuransi. Contoh: Program Taspen dan Program Asabri.

Tabungan Hari Tua

Jaminan ini juga diberikan apabila peserta mencapai umur hari tua, mengalami cacad tetap-total atau meninggal dunia, tetapi penyelenggaraannya dilakukan dengan sistem tabungan, dan pembayarannya dilakukan secara sekaligus. Contoh: program tabungan hari tua dari Astek.

Asuransi Kecelakaan Kerja

Jaminan ini diberikan untuk perlindungan terhadap kecelakaan dan sakit yang timbul dari/dan dalam hubungan kerja. Pengertian kecelakaan kerja termasuk kecelakaan di tempat kerja dan kecelakaan lalu lintas dalam perjalanan ke dan dari tempat kerja. Jaminan meliputi biaya perawatan, tunjangan cacad, dan tunjangan kematian. Contoh: program asuransi kecelakaan kerja dari Astek.

Asuransi Kematian

Jaminan ini diberikan kepada ahli waris dari peserta yang meninggal dunia karena alasan apa pun. Jaminan ini biasanya diberikan dalam kaitannya dengan bentuk program lain, seperti tabungan hari tua untuk menambah jumlah tabungan yang masih rendah pada saat meninggal dunia, atau asuransi kecelakaan kerja untuk memberikan jaminan kematian yang bukan karena kecelakaan kerja. Contoh: Asuransi kematian dalam program Astek.

Asuransi Kesehatan

Berbeda dengan bentuk program lain yang memberikan tunjangan tunai, asuransi ini memberikan pelayanan medis bagi peserta yang sakit karena sebab apa pun. Jaminannya berupa rawat-jalan, rawat-inap di

rumah sakit, pelayanan spesialis, obat-obatan, kehamilan dan persalinan. Jaminannya bisa diperluas untuk isteri/suami dan anak. Contoh: program pemeliharaan kesehatan dari Husada Bhakti dan program kesehatan dari Astek.

Tabungan dan Asuransi Pesangon

Jaminan ini memberikan perlindungan bagi tenaga kerja dalam hal mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) bukan karena pensiun, cacat atau meninggal dunia, dan bukan atas keinginan sendiri. Karena pengurangan kapasitas produksi, kemunduran usaha, rasionalisasi dan sebagainya, seseorang tenaga kerja dapat terkena pemutusan hubungan kerja dari perusahaannya. Contoh: program pesangon dari Astek.

Bentuk-bentuk program tersebut dapat dikombinasikan satu sama lain sedemikian rupa sehingga dapat memberikan perlindungan yang komprehensif-integral dengan sejauh mungkin menghindari tumpang-tindih (*over-lapping*). Misalnya kombinasi program pensiun dan asuransi kesehatan yang memberikan jaminan seumur hidup berupa pensiun hari tua, pensiun cacat dan pensiun ahli waris, serta pelayanan kesehatan bagi diri dan keluarganya. Namun demikian, dalam memilih bentuk program dan kombinasinya harus dipertimbangkan sifat-sifat tenaga kerja yang menjadi pesertanya, kelayakan administrasi, dan kemampuan pembiayaannya.

Pengertian Tenaga Mandiri

Istilah "mandiri" ternyata cukup luas karena pada ekstim spektrum ekonomi

yang satu meliputi para profesional dengan penghasilan tinggi seperti dokter, akuntan, pengacara, arsitek, dan pada ekstim lainnya adalah mereka dengan pekerjaan informal, tidak teratur dan marginal yang penghasilannya pas-pasan untuk hidup di tempat kumuh yang tidak sehat di kota-kota besar.

Di antara kedua ekstim di atas terdapat banyak golongan-golongan lain yang pekerjaan dan kegiatannya bisa dikategorikan sebagai "independen" seperti pengrajin, penjaja-warung, kaki-lima dan sopir taksi. Selain itu kategori terbesar dari golongan tersebut adalah mereka yang bekerja di pedesaan seperti petani dan nelayan, serta mereka yang bekerja di peternakan, perkebunan dan kehutanan.

Mereka yang bekerja di pedesaan juga dapat dibagi dalam beberapa golongan. Baik mereka yang bekerja secara penuh maupun mereka yang juga memiliki pekerjaan sampingan, seperti kerajinan. Termasuk juga mereka yang bekerja secara musiman di pedesaan dan di perkotaan misalnya sebagai pekerja bangunan. Mereka yang memiliki tanah sendiri dan mereka yang bekerja sebagai buruh tani. Usaha pertanian juga bisa berskala besar, menengah, atau usaha keluarga baik yang dapat memberikan penghasilan yang lumayan maupun penghasilan yang hanya cukup untuk kehidupan minimum bagi petani sendiri beserta keluarganya.

Agar dapat diatur dalam peraturan perundang-undangan jaminan sosial, pengertian harus diberikan secara jelas mengenai golongan-golongan tertentu dari tenaga kerja mandiri yang dimaksudkan. Pengertian itu diperlukan karena masing-masing golongan itu memiliki karakteristik sendiri, sehingga menimbulkan perbedaan dalam

pengorganisasian, administrasi, iuran dan kebutuhan jaminannya.

Berbeda dengan tenaga kerja yang berada dalam hubungan kerja dan mendapatkan upah/gaji, maka tenaga mandiri bekerja secara independen dan penghasilannya bukan berupa upah/gaji. Sifat-sifat pekerjaan tersebut memerlukan pengaturan tersendiri dalam hal penerapan jaminan sosialnya. Dalam asuransi kecelakaan kerja, misalnya, iuran ditanggung majikan berdasarkan upah si pekerja, dan timbulnya hak atas kompensasi kecelakaan kerja tergantung apakah kecelakaan tersebut terjadi dalam waktu dan tempat kerja, sedangkan besarnya kompensasi juga didasarkan atas upah. Bagi tenaga mandiri, yang tidak mempunyai majikan, tidak menerima upah, dan dapat menentukan jam kerja sendiri, kiranya perlu diatur mengenai pengertian penghasilannya, iurannya, jam kerja dan kompensasinya, sehingga hak dan kewajibannya menjadi jelas. Demikian juga dalam program pensiun, maka masa kerja dan umur pensiun dari tenaga mandiri yang tidak terbatas perlu ditentukan, jika perlu dengan asumsi-asumsi tertentu.

Selain tenaga mandiri, berbagai jenis tenaga kerja yang bukan karyawan tetap atau yang tidak ada hubungan kerja secara jelas, juga dikenal dalam dunia ketenagakerjaan, dan juga membutuhkan jaminan sosial. Tenaga kerja tersebut misalnya: tenaga kerja lepas seperti: tenaga kerja harian, borongan, musiman; tenaga kerja dengan hubungan kerja samar, seperti: pekerjaan Perkebunan Inti Rakyat (PIR), pekerja bongkar muat di pelabuhan, tenaga kerja padat karya. Penyelenggaraan jaminan sosial bagi pekerja-pekerja ini juga memerlukan pengaturan khusus, karena sifat-sifat khusus dari tenaga kerja tersebut.

Pengertian Tenaga Kerja Lepas

Dalam kenyataan masih terdapat kesimpangsiuran mengenai pengertian "pekerja harian lepas," terutama dalam kaitannya dengan hubungan kerja antara tenaga kerja dengan pemberi kerja, sehingga sering menimbulkan masalah-masalah ketenagakerjaan yang dapat mengganggu ketenangan dan ketentraman kerja. Dalam rangka usaha membatasi penggunaan pekerja harian lepas, perlu diberikan batasan yang jelas mengenai pengertian pekerja harian lepas.

Pekerja harian lepas adalah pekerja yang bekerja pada pengusaha untuk melakukan suatu pekerjaan tertentu dan dapat berubah-ubah baik dalam hal waktu maupun volume pekerjaan dengan menerima upah yang didasarkan atas kehadiran pekerja secara harian, serta masing-masing pihak bebas memutuskan hubungan kerja tanpa syarat.

Definisi tersebut mengandung beberapa unsur mengenai pengertian pekerja harian lepas:

1. tidak ada ikatan dalam waktu melaksanakan hubungan kerja;
2. upah harian didasarkan atas kehadiran pekerja;
3. jenis dan sifat pekerjaannya tertentu dan dapat berubah-ubah baik dalam waktu maupun volume pekerjaannya;
4. hubungan kerjanya tertentu dengan pengertian tidak sama dengan pengertian hubungan kerja dalam perjanjian-kerja-waktu-tertentu, sehingga masing-masing pihak bebas memutuskan hubungan kerja tanpa syarat;
5. tidak ada jaminan masa depan yang jelas.

Pengusaha dilarang mempekerjakan pekerja harian lepas dalam pekerjaan yang

menurut jenis sifatnya merupakan:

- 1. kegiatan pokok atau bagian dari kegiatan pokok bidang usahanya;
- 2. kegiatan rutin, tetap, dan berlanjut;
- 3. kegiatan yang berlangsung relatif lama.

Dengan perkataan lain, apabila pekerja harian lepas ternyata melakukan pekerjaan-pekerjaan tersebut, maka mereka harus diangkat menjadi pekerja/pegawai tetap. Selain itu, jenis dan sifat pekerjaan yang akan dilakukan oleh pengusaha dengan mempekerjakan pekerja harian lepas harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari Menteri Tenaga Kerja atau Pejabat yang ditunjuk.

Pengertian Tenaga Kerja Informal

Pada umumnya, pengertian tenaga kerja di sektor informal dapat diformulasikan berdasarkan ciri-ciri pokok dari sektor ini. Se-

belas ciri pokok dikemukakan oleh Hidayat sebagai hasil penelitian empirisnya, yaitu:

- 1. Kegiatan usahanya tidak terorganisasi secara baik, karena timbulnya unit usaha tidak mempergunakan fasilitas/kelembagaan yang tersedia di sektor formal;
- 2. Pada umumnya tidak mempunyai ijin usaha;
- 3. Pola usahanya tidak teratur baik lokasi maupun jam kerjanya;
- 4. Tidak terkena langsung kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah;
- 5. Unit usaha mudah beralih antar sub-sektor;
- 6. Berteknologi sederhana;
- 7. Skala operasinya kecil karena modal dan perputaran usaha juga relatif kecil;
- 8. Tidak memerlukan pendidikan formal, karena hanya berdasar pengalaman sambil bekerja;

**PERSENTASE PENDUDUK YANG BEKERJA MENURUT
LAPANGAN USAHA SEKTOR FORMAL DAN INFORMAL 1982**

Lapangan Usaha	Nasional		Perkotaan		Pedesaan	
	Formal	Informal	Formal	Informal	Formal	Informal
1. Pertanian	8,3	91,6	16,9	83,1	8,1	91,8
2. Pertambangan	28,7	71,2	84,1	15,8	19,3	80,6
3. Industri Pengolahan	48,3	51,6	79,9	20,0	36,8	63,1
4. Listrik, Gas, Air	76,1	23,8	84,0	15,9	66,4	33,5
5. Bangunan	33,9	66,1	43,6	56,3	29,4	70,5
6. Perdagangan	22,2	77,7	36,8	63,1	13,5	86,4
7. Perhubungan	33,4	66,5	45,7	54,2	22,4	77,5
8. Keuangan	93,3	6,6	96,5	3,4	84,5	14,5
9. Jasa-jasa	68,2	31,7	76,3	23,6	60,8	39,1
10. Lain-lain	53,6	46,3	100,0	-	-	100,0
Jumlah	24,1	75,9	56,4	43,5	16,7	83,2

9. Pada umumnya bekerja sendiri atau hanya dibantu pekerja keluarga yang tidak dibayar;
10. Mereka bermodal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan yang tidak resmi;
11. Sebagian besar hasil produksi atau jasa mereka hanya dinikmati masyarakat berpenghasilan rendah serta sebagian kecil masyarakat golongan menengah.

Berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 1982, di Indonesia terdapat 75,9% tenaga kerja bekerja di sektor informal, dan 24,1% pekerja bekerja di sektor formal. Di daerah kota, pekerja sektor informal sebesar 56,4% yang sebagian besar bekerja di lapangan usaha jasa-jasa, industri pengolahan, dan perdagangan. Sedangkan yang bekerja di sektor informal sebesar 43,5% yang sebagian besar bekerja di lapangan usaha perdagangan. Di daerah pedesaan, pekerja sektor formal hanya 16,7% yang bekerja di sektor-sektor keuangan, jasa-jasa, serta listrik, gas dan air. Sedangkan yang bekerja di sektor informal sebesar 83,2%.

Struktur Kesempatan Kerja Mandiri

Dalam banyak hal, sifat-sifat dari seorang pengusaha mirip dengan tenaga kerja mandiri, seperti: tidak mempunyai "majikan" atau "atasan," mengatur "jam kerja" sendiri, menentukan "penghasilan" sendiri, dan masa kerja yang "tidak terbatas." Karena itu dalam membahas kebutuhan dan pengaturan jaminan sosial, kedua profesi itu dibahas bersama.

Pada Tabel 1 ditunjukkan struktur kesempatan kerja mandiri di beberapa negara Asia dan terdiri dari:

1. Tenaga kerja aktif-ekonomis (*economically active*) ialah semua orang yang menawarkan tenaga kerjanya untuk produksi barang dan jasa.
2. Pengusaha adalah seseorang yang melakukan usahanya sendiri atau melakukan profesi atau bisnis secara independen, dengan mempekerjakan seorang atau lebih tenaga kerja.
3. Tenaga kerja mandiri (*own-account worker*) adalah seseorang yang melakukan usaha ekonomis sendiri, atau melakukan profesi atau bisnis secara independen, tanpa mempekerjakan tenaga kerja.

Di Pakistan, tenaga kerja mandiri meliputi lebih dari 55% dari tenaga kerja aktif ekonomis, di Iran dan Korea berjumlah lebih dari 30%, dan di Sri Lanka 28,5%. Konsentrasi dari tenaga kerja mandiri umumnya terdapat di pedesaan, dan proporsi jumlah pengusaha lebih kecil.

Pada Tabel 2 ternyata bahwa peranan wanita dalam pasar kerja sebagai pengusaha dan tenaga mandiri cukup besar di beberapa negara. Di Indonesia hampir 4 juta orang, dan jumlah yang cukup besar di Korea dan Filipina. Terdapat tendensi meningkatnya peranan wanita dalam kegiatan yang memberikan penghasilan sebagaimana dicerminkan pada bertambahnya kesempatan kerja mandiri di negara-negara tersebut dan beberapa negara lain, khususnya di mana sektor perdagangan sedang berkembang.

Lapangan usaha utama untuk pria dan wanita, jelas pada pertanian di mana persentase tenaga mandiri berkisar antara 50% dan 75% dari keseluruhan, dan golongan terbesar berikutnya pada perdagangan, hotel dan restoran, di empat negara industri pengolahan menempati urutan ini. Tetapi di Iran, sektor ini hanya menempati lebih dari 10% dari jumlah tenaga mandiri. Di Indonesia tingkat itu ditempati oleh sektor jasa-jasa.

Tabel 1

POPULASI TENAGA KERJA AKTIF EKONOMIS
MENURUT PENGUSAHA DAN PEKERJA MANDIRI DI BEBERAPA NEGARA ASIA

Ikhwal	Tenaga Kerja Aktif Ekonomis	Pengusaha	Tenaga Kerja Mandiri
<i>Iran (Sensus 1979)</i>			
Pedesaan			
Pria	3.934.771	37.366	1.804.177
Wanita	752.013	2.650	90.751
Perkotaan			
Pria	3.652.629	139.505	875.341
Wanita	460.007	2.708	39.942
Jumlah			
Pria	7.587.400	176.871	2.679.518
Wanita	1.212.020	5.358	130.693
<i>Korea (Sensus 1980)</i>			
Pedesaan			
Pria	3.623.507	77.739	2.051.960
Wanita	2.642.091	14.962	506.834
Perkotaan			
Pria	4.420.474	365.838	1.081.926
Wanita	1.995.932	53.825	342.555
Jumlah			
Pria	8.043.981	443.577	3.133.886
Wanita	4.638.027	68.787	849.389
<i>Sri Lanka (Sensus 1981)</i>			
Pedesaan			
Pria	2.534.714	48.743	943.472
Wanita	692.447	7.523	102.438
Perkotaan			
Pria	733.789	29.689	118.662
Wanita	158.589	2.569	7.059
Jumlah			
Pria	3.268.503	78.432	1.062.134
Wanita	851.036	10.092	109.497
<i>Pakistan (Sensus 1981)</i>			
Pedesaan			
Pria	15.671.295	270.262	9.719.335
Wanita	525.323	5.379	203.363
Perkotaan			
Pria	5.480.934	158.192	2.245.714
Wanita	247.099	2.259	53.107
Jumlah			
Pria	21.152.234	428.459	11.965.049
Wanita	772.470	7.642	258.468

Sumber: UN Demographic Year Book 1984, New York 1986.

Apabila dapat diasumsikan bahwa data dan informasi dari negara-negara lain di kawasan ini tidak berubah secara material penemuan dari analisis umum ini, maka gambaran yang diperoleh menunjukkan potensi yang besar dengan variasi yang tinggi. Jika bisa diadakan penggolongan yang besar antara dua kategori tenaga mandiri, yaitu golongan mayoritas yang bekerja di sektor pertanian di pedesaan, dan golongan minoritas yang bekerja di perdagangan di perkotaan, maka hal itu dapat membantu studi mengenai kebutuhan jaminan sosial dari tenaga kerja mandiri.

Kebutuhan Jaminan Sosial dari Tenaga Kerja Mandiri

Tenaga kerja mandiri menghadapi jenis-jenis risiko sosial yang serupa dengan tenaga kerja lainnya. Sama dengan tenaga kerja lain, pekerja mandiri dapat menjadi sakit, mencapai hari tua, menghadapi risiko cacat dan meninggal dunia. Sifat-sifat khusus dari kemandirian tidak mempengaruhi sifat risiko, hanya saja memang dapat memberikan cermin tersendiri pada konsekuensi sosial dan ekonomis, serta persyaratan teknis dan administratif tersendiri.

Kebutuhan tenaga kerja mandiri akan jaminan sosial harus dinilai kategori demi kategori berdasarkan atas analisis mengenai keadaan pekerjaannya, penghasilan, pola hubungan kerja, dan faktor-faktor lainnya. Dari analisis tersebut, kiranya dapat dimengerti bahwa setiap tenaga kerja tanpa memandang jenis dan hubungan kerjanya pasti memerlukan pemeliharaan kesehatan. Setiap orang pada suatu waktu pasti pernah dan akan menderita sakit dengan derajat dari yang paling ringan sampai yang cukup berat sehingga memerlukan perawatan inap

di rumah sakit, bahkan mungkin menjalani operasi.

Keadaan sakit jelas merugikan tenaga kerja, karena rasa penderitaan itu sendiri, memerlukan biaya perawatan, menurunkan produktivitas kerja, atau menghilangkan waktu kerja, serta mengganggu penghasilan. Karena itu masalahnya tinggal bagaimana menanggulangi risiko sakit ini dengan cara yang efektif dan efisien. Penanggulangan risiko sakit ini dapat diperluas sehingga dapat menjangkau keluarga (isteri dan anak).

Pengertian sakit ini bisa akibat kecelakaan atau penyakit baik yang ada hubungannya dengan kerja atau yang diakibatkan oleh sebab apa pun, berhubungan atau tidak berhubungan dengan pekerjaan. Kecelakaan atau sakit dalam hubungan kerja, frekuensinya jauh lebih rendah dari sakit sebarang, karena itu pembiayaannya juga jauh lebih rendah dan biasanya selain diberikan perawatan medis juga diberikan tunjangan cacat dan tunjangan kematian. Di lain pihak penanggulangan sakit-sebarang hanya menyangkut perawatan medis saja karena pembiayaannya sudah cukup tinggi, tetapi biayanya termasuk pelayanan kehamilan dan persalinan.

Kemungkinan lain adalah penanggulangan kecelakaan saja (tanpa penyakit) tetapi dengan pertanggungan terus-menerus selama 24 jam, sehingga tidak terbatas dalam waktu hubungan kerja. Pengertian kecelakaan adalah kekerasan mendadak terhadap struktur tubuh manusia sehingga mengakibatkan cedera. Meskipun perlindungannya tidak terikat waktu, tetapi frekuensinya tetap masih lebih rendah sehingga pembiayaannya juga lebih rendah dari penanggulangan sakit-sebarang.

Tabel 2

PENGUSAHA DAN TENAGA MANDIRI
MENURUT KELAMIN DAN INDUSTRI DI BEBERAPA NEGARA ASIA

Negara	Jumlah Pengusaha dan Tenaga Mandiri	Klasifikasi Sektor Lapangan Usaha									
		Pertanian	Pertam- bangan	Pengo- lahan	Listrik, Gas, Air	Bangunan	Perda- gangan	Perhu- bungan	Keuang- an	Jasa- jasa-	Tidak Jelas
Indonesia (1980)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	723.239 9.666.373	224.499 5.439.324	7.619 88.955	104.722 392.649	1.513 7.007	76.336 242.057	72.336 1.797.974	64.803 481.163	5.364 10.574	151.620 1.124.452	13.782 82.218
Wanita											
Pengusaha Mandiri	180.693 3.619.067	58.074 1.246.493	1.104 18.791	32.945 376.989	287 1.218	1.486 7.722	21.072 1.453.916	959 3.464	220 927	60.288 464.876	4.258 44.671
Iran (1976)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	176.871 2.679.518	35.097 1.687.923	308 1.043	46.802 208.542	137 462	18.756 98.695	46.780 428.345	8.884 147.233	3.124 12.811	14.986 90.932	1.997 3.532
Wanita											
Pengusaha Mandiri	5.358 130.693	687 17.833	4 25	3.083 99.180	7	84 362	272 4.257	31 391	39 87	979 8.320	179 231
Korea (1980)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	443.577 3.133.886	29.850 1.878.142	2.944 1.895	147.944 133.154	- -	28.983 202.096	157.621 665.924	18.006 72.328	16.953 49.137	41.276 131.153	57
Wanita											
Pengusaha Mandiri	68.787 849.389	3.352 399.327	41 64	10.991 57.352	- -	228 8.420	42.841 337.610	432 1.058	409 2.216	10.493 43.328	14

Tabel 2 (lanjutan)

Negara	Jumlah Pengusaha dan Tenaga Mandiri	Klasifikasi Sektor Lapangan Usaha									
		Pertanian	Pertam- bangan	Pengo- lahan	LlstriK, Gas, Alir	Bangunan	Perda- gangan	Perhu- bungan	Kuang- an	Jasa- jasa	Tidak Jelas
Filipina (1975)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	268.092 4.040.636	166.881 3.440.156	449 2.263	31.054 123.346	170 36	5.944 68.819	38.959 250.674	8.953 79.930	4.783 14.104	9.685 45.594	1.814 15.714
Wanita											
Pengusaha Mandiri	63.119 735.118	13.357 155.805	65 523	15.512 220.011	28 3	144 936	23.707 301.120	547 1.093	1.174 3.602	7.950 45.051	635 6.974
Sri Lanka (1981)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	78.432 1.062.134	17.148 795.830	825 5.109	13.896 18.503	29 283	2.923 5.717	26.454 141.493	2.423 7.056	535 1.134	5.843 24.289	8.222 32.552
Wanita											
Pengusaha Mandiri	10.092 109.497	4.409 78.859	21 138	2.534 13.098	- -	39 59	11.104 10.712	48 47	60 120	1.321 2.330	499 4.052
Turki (1980)											
Pria											
Pengusaha Mandiri	169.241 3.953.786	6.110 2.594.584	991 2.171	61.628 278.841	- -	19.772 33.100	52.609 607.094	6.219 234.589	5.923 35.934	12.511 144.166	3.478 23.307
Wanita											
Pengusaha Mandiri	7.218 323.471	1.044 263.996	6 7	2.016 35.207	- -	145 103	1.961 13.192	90 1.234	343 2.469	745 4.688	868 2.575

Sumber: UN Demographic Yearbook 1984, New York 1986.

Jaminan sosial lain yang dibutuhkan adalah jaminan hari tua, setelah seseorang tidak lagi produktif. Jaminan ini biasanya dihubungkan dengan jaminan untuk cacat-tetap dan total sehingga yang bersangkutan tidak bisa bekerja lagi, dan jaminan untuk ahli waris bagi tenaga kerja yang meninggal dunia. Jaminan hari tua, cacat dan kematian ini memerlukan pembiayaan yang cukup tinggi. Bentuk programnya perlu dicari yang tepat bagi tenaga kerja mandiri.

Bagi tenaga kerja lepas, musiman, harian dan borongan yang terikat kontrak atau hubungan kerja yang samar, juga diperlukan jaminan tunai apabila terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) baik pada waktu habisnya kontrak atau sewaktu-waktu.

Jaminan Sosial Tenaga Mandiri/Lepas/Informal di Perkotaan

Pengertian-pengertian dari tenaga mandiri, pekerja lepas, dan tenaga di sektor informal telah dijelaskan secara singkat di depan, demikian juga kebutuhannya akan jaminan sosial. Bentuk-bentuk programnya harus dipilih yang sesuai dengan sifat-sifat dari tenaga kerja ini yang lebih independen, hubungan kerja yang tidak tetap, bahkan bagi tenaga mandiri dan tenaga informal, tidak ada hubungan kerja sama sekali.

Program yang jelas diperlukan adalah pemeliharaan kesehatan, karena setiap orang pada suatu waktu pasti memerlukan pelayanan medis. Selain itu, program ini bersifat jangka pendek (tahunan), sehingga sesuai dengan sifat pekerjaan dari tenaga kerja ini yang tidak tetap. Bentuk jaminannya berupa rawat-jalan oleh dokter umum, rawat-inap di rumah sakit, pelayanan spe-

sialis dan penumpang diagnostik, serta obat-obatan.

Program lain berupa jaminan hari tua, cacat, dan meninggal dunia yang diberikan melalui asuransi hari tua. Dalam asuransi tersebut, jaminannya diberikan apabila peserta mencapai umur tertentu (antara 55-60 tahun), mengalami ketidakmampuan total dan tetap sehingga tidak dapat bekerja lagi, atau meninggal dunia. Sebenarnya secara ideal jaminan-jaminan ini diberikan dalam bentuk pensiun (berkala bulanan), tetapi apabila secara teknis-administratif sulit dilakukan, maka pembayarannya dapat diberikan secara sekaligus (*lump-sum*).

Jaminan lain yang dapat diberikan berupa jaminan terhadap kecelakaan dan sakit akibat kerja khusus bagi tenaga kerja harian lepas yang mempunyai hubungan kerja. Bentuk jaminannya berupa perawatan medis, tunjangan cacat, dan tunjangan kematian dalam hal peserta mengalami kecelakaan atau sakit yang berhubungan dengan hubungan kerja. Bagi tenaga mandiri dan tenaga kerja informal yang tidak memiliki hubungan kerja dengan majikan, program ini tidak bisa diberikan, karena sulit untuk membedakan antara kecelakaan dan sakit akibat kerja atau bukan.

Mengenai pembiayaannya, perhitungan iuran dapat dikaitkan dengan penghasilan, tetapi apabila sulit untuk menentukan besarnya penghasilan maka perlu dicari metode yang digunakan. Dalam hal pekerja harian lepas/borongan di sektor konstruksi, misalnya, besarnya iuran dapat ditentukan sebagai persentase tertentu dari nilai proyek. Bagi tenaga mandiri dan tenaga sektor informal, besarnya iuran dapat ditetapkan dalam jumlah uang tetap setiap bulan atau periode tertentu.

Dalam memberikan jaminan yang berupa pelayanan medis, lembaga jaminan sosial melakukan kontrak dengan Pelaksana Pelayanan Kesehatan (PPK) baik berupa Puskesmas, dokter praktek-swasta, balai pengobatan, rumah sakit pemerintah dan swasta. Dalam memberikan jaminan yang berupa tunai, lembaga jaminan sosial dapat membayarkan secara langsung kepada yang bersangkutan. Sedangkan mengenai kepesertaannya dapat dilakukan melalui asosiasi, koperasi atau organisasi profesi lainnya, sehingga secara kolektif lembaga jaminan sosial dapat memberikan perlindungannya.

Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Pedesaan

Di pedesaan, angkatan kerja terdiri dari pekerja-tunai dan tenaga mandiri. Pekerja-tunai melaksanakan pekerjaan dengan kontrak kerja baik tertulis atau lisan, tersurat atau tersirat, di lain pihak, merupakan petani bebas, pekerja keluarga dan nelayan. Pada dasarnya, kedua jenis tenaga kerja ini merupakan pekerja kasar dengan cara hidup dan penghasilan yang sama. Karena itu keluarga menghadapi risiko sosial yang sama dan membutuhkan perlindungan yang sama pula.

Bentuk jaminan sosial yang dianggap tepat bagi tenaga kerja pedesaan itu berupa: pemeliharaan kesehatan, jaminan hari tua, cacad, dan meninggal dunia. Penyelenggaraan program-program ini tentunya harus disesuaikan dengan kebutuhan khusus dan kemampuan finansial petani dan nelayan, serta keadaan masyarakat pedesaan. Penyesuaian itu menyangkut baik materi program perlindungannya maupun cara penyelenggaraannya.

Pemeliharaan kesehatan menyangkut pelayanan medis pada waktu sakit baik bagi diri maupun isteri/suami dan anak yang menjadi tanggungannya. Mengenai jumlah dan umur anak dapat dibatasi sampai tiga orang dengan umur di bawah 21 tahun. Pemeriksaan kehamilan dan perawatan persalinan dapat diberikan bagi peserta saja atau termasuk isteri peserta dengan pembatasan sampai anak ketiga. Rawat-jalan bisa diberikan di Puskesmas setempat, atau dokter praktek swasta terdekat yang dikontrak untuk itu. Sedangkan rawat-inap diberikan di rumah sakit atau poliklinik tingkat kabupaten atau propinsi.

Jaminan hari tua, cacad tetap-total, dan meninggal dunia diberikan dalam bentuk asuransi hari tua dengan pembiayaan jaminan secara sekaligus. Jaminan hari tua diberikan kepada peserta yang mencapai umur antara 55-60 tahun, saat mana produktivitas kerja mereka dianggap telah menjadi rendah. Penetapan umur ini penting untuk menjamin kepastian pemberian jaminan, meskipun ada anggapan bahwa produktivitas petani/nelayan itu melampaui umur "pensiun" karena mereka bekerja terus sampai saat meninggal dunia. Jaminan juga dibayarkan apabila karena sakit atau kecelakaan peserta mengalami cacad tetap dan total, sehingga tidak bisa bekerja lagi. Sedangkan jaminan kematian diberikan kepada ahli waris dari peserta yang meninggal dunia.

Risiko lain yang dihadapi petani menyangkut bencana pertanian (hama, bencana alam) yang dapat menghancurkan panen dan mengancam penghasilan petani serupa dengan sakit, hari tua, cacad, dan meninggal dunia. Program jaminan sosial pertanian dapat juga meliputi asuransi panen yang menanggung kerugian panen antara waktu tanam sampai waktu panen. Hak atas

konpensasi hanya timbul, jika kerugian yang diderita melebihi suatu jumlah tertentu, sehingga tingkat jaminannya tidak akan melebihi seluruh kerugian. Namun, bentuk program ini merupakan alternatif yang terakhir dibanding program-program lainnya.

Masalah yang akan dihadapi dalam penyelenggaraan jaminan sosial di pedesaan menyangkut rendahnya penghasilan petani/nelayan, rendahnya tingkat pendidikan, dan terbatasnya fasilitas pelayanan administrasi dan pelayanan kesehatan. Kendala-kendala tersebut mengakibatkan keterbatasan sumber pembiayaan, perlunya kesederhanaan sistem dan prosedur penyelenggaraan, dan pengaturan khusus mengenai pelayanannya.

Tingkat iuran akan rendah, dan sering harus ditetapkan dengan jumlah rupiah tetap tanpa dikaitkan dengan penghasilan. Demikian juga tingkat jaminannya lebih mudah untuk ditetapkan dengan jumlah rupiah tetap dan bukan merupakan kelipatan atau persentase penghasilan. Dalam hal penghasilan petani/nelayan bersumber dari hasil panen atau tangkapan ikan, maka

iurannya dibayarkan setiap panen (dua kali setahun) atau setiap pelelangan ikan.

Untuk membantu pengaturan, pengorganisasian dan pengadministrasian kepesertaan, iuran, dan jaminan perlu dimanfaatkan lembaga dan organisasi yang ada di pedesaan yaitu Pemerintah Desa, Pemerintahan Kelurahan, Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan Koperasi Unit Desa (KUD). Unit-unit lembaga dan organisasi yang dapat dilibatkan dalam pengurusan jaminan sosial adalah:

1. Urusan Kesra atau Urusan Ekonomi dan Pembangunan pada Sekretariat Desa dan Sekretariat Kelurahan.
2. Seksi Pembangunan, Ekonomi dan Koperasi pada LKMD.
3. Koperasi Unit Desa.

Untuk usaha-usaha di bidang kepesertaan seperti penyuluhan, penerangan dan motivasinya, lembaga jaminan sosial dapat bekerja sama dengan Kepala Desa dan Lurah c.q. Sekretariat dan Urusannya masing-masing. Sedangkan dalam usaha-usaha di bidang pengumpulan iuran, kerjasama hendaknya dilakukan dengan KUD dan LKMD.

Informasi dan Pembinaan Sektor Informal

Tri PRANADJI

POPULERNYA istilah sektor informal terutama melalui tulisan-tulisan Keith Hart, antara lain: *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*'' dalam *Journal of Modern African Studies*. Semula studi tentang sektor informal kebanyakan dilakukan oleh Sarjana-sarjana Barat di Dunia Ketiga yang pola pembangunan ekonominya ''meniru'' pola Barat. Di Indonesia, studi tentang sektor ini awalnya relatif intensif dilakukan oleh PPES-UNPAD (Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumberdaya Manusia -Universitas Pajajaran) menjelang akhir tahun 1970-an. Kemudian berkembang pada pertengahan 1980-an, dengan melibatkan Departemen Tenaga Kerja, terutama oleh Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau *Non Governmental Organization* (NGO). Departemen Pertanian, hingga sekarang, secara eksplisit masih jarang menyebut sektor informal dalam judul-judul penelitiannya.

Walaupun secara akademis belum terjadi kesepakatan bulat tentang definisi sektor informal, dalam kenyataan sektor informal telah lama ada dan kini berkembang pesat,

terutama di perkotaan, sejalan dengan pesatnya laju pembangunan perekonomian nasional. Penting diketahui bahwa perkembangan sektor informal ini terkait dengan pesatnya laju pertumbuhan ekonomi masyarakat perkotaan dan lambatnya pertumbuhan ekonomi masyarakat pedesaan. Selain itu, tidak kalah pentingnya, terkait juga dengan kesejahteraan (antara lain: lapangan kerja, pendapatan, pendidikan, kesehatan, dan gizi) dan kebudayaan (antara lain: tata nilai, sikap dan perilaku) masyarakat. Sehingga, sebagai sektor yang menampung tenaga kerja dalam jumlah besar, yang menurut Rahardjo (1986) secara nasional mencapai sekitar 70%, maka sektor informal perlu didudukkan lebih wajar dalam pembangunan nasional, termasuk kaitannya dengan pembangunan pertanian.

Pertanyaan yang tidak mudah dijawab, ialah apakah perkembangan sektor informal yang ada sekarang ini merupakan gejala positif atau negatif dari pembangunan perekonomian nasional. Akan lebih mudah untuk menjawabnya, walaupun mungkin masih bersifat sementara, jika lebih dulu dirumus-

kan: (1) pengertian sektor informal; (2) sebab-sebab timbul dan berkembangnya sektor informal; dan (3) ketersediaan informasi yang mendukung pemahaman lebih mendalam tentang sektor ini. Selanjutnya dari hal tersebut dapat ditentukan arah dan pola pembinaan yang efektif dan efisien untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan.

Tulisan ini akan mengupas masalah perkembangan informasi dan pembinaan sektor informal, terutama yang terkait dengan pembangunan pertanian. Sebagai sektor primer yang menampung jumlah tenaga kerja besar, secara nasional lebih dari 50% (Sensus Penduduk, 1971 dan 1980), sektor pertanian yang cenderung padat tenaga kerja ini akan terkait erat dengan masalah sektor informal. Lebih-lebih menjelang era tinggal landas, awal Pelita V dan Pembangunan Jangka Panjang Tahap II (1994-2019), perlu dicarikan terobosan untuk menyeimbangkan kegiatan ekonomi yang padat karya (pertanian, informal/tradisional dan pedesaan) dan padat modal (industri, formal/modern dan perkotaan). Dalam kaitan ini tampak ada kesejajaran antara sektor pertanian dan sektor informal, terutama untuk membina agar tidak tertinggal dari sektor lain yang sudah lebih dulu maju.

Perlu diakui, dalam rangka pembinaannya, informasi tentang sektor informal masih relatif langka. Lebih-lebih jika dibandingkan dengan sektor formal, yang informasinya sudah cukup lengkap dan pembinaannya pun telah berjalan lama. Hanya saja, secara dinamis adanya sektor informal, yang informasinya kurang tertangkap dengan baik ini, mungkin merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan akibat timbulnya dualisme perekonomian: padat karya dan padat

modal. Dengan demikian, informasi yang dikaji secara kritis perlu dikaitkan dengan dinamika perekonomian antara pertanian pedesaan dan industri perkotaan. Lebih-lebih menghadapi tahapan pembangunan nasional kita yang sedang pada periode transisi ke arah industrialisasi, pengembangan informasi perlu dikaitkan dengan penelitian dan aplikasinya bagi pengembangan perekonomian nasional secara keseluruhan dalam era tinggal landas.

Pengertian Sektor Informal

Sebelum membahas lebih jauh tentang sektor informal, perlu didudukkan dulu pengertian "sektor informal." Pengertian yang dimaksud dalam tulisan ini mencakup definisi dan ciri-ciri yang melekat pada sektor ini.

Masalah Definisi

Hingga saat ini belum diperoleh "kebulatan pendapat" tentang definisi sektor informal. Walaupun demikian menurut Hidayat (1987), di Indonesia kini telah ada kesepakatan untuk menerima definisi operasional tentang sektor informal, yaitu:

1. Sektor informal ialah sektor yang tidak menerima bantuan atau proteksi ekonomi dari pemerintah (mungkin dalam arti yang langsung).
2. Sektor yang belum dapat menggunakan bantuan karena tidak punya *access* meskipun pemerintah telah menyediakannya, dan
3. Sektor yang telah menerima bantuan tetapi bantuan itu belum sanggup membuat sektor ini berdikari (tetap "gurem").

Tampak bahwa kriteria yang dipakai dalam pendefinisian di atas tidak menekankan formalitas ada atau tidaknya bantuan yang disediakan pemerintah, melainkan lebih tertuju pada kriteria *accessability* bagi sektor informal terhadap penggunaan bantuan yang telah disediakan pemerintah. Juga tidak memasalahkan kualitas bantuan yang disediakan pemerintah. Dalam kaitan dengan belum akuratnya pendefinisian sektor informal ini, salah seorang kritikus Jan Breman (1985) menyatakan bahwa pembinaan sektor informal sering lebih banyak menimbulkan persoalan daripada memecahkannya. Karena itu pendefinisian sektor ini lebih sering ditarik dari adanya gejala dualisme ekonomi, misalnya modern dan tradisional, dan kurang didasarkan pada dinamika struktur perekonomian dan masyarakat keseluruhan.

Ciri-ciri Sektor Informal

Walaupun pendefinisian di atas masih belum tuntas, namun menurut Hidayat (1987) di Indonesia telah disepakati 11 ciri sektor informal.¹

Ciri-ciri sektor informal tersebut agaknya merupakan penggabungan dari hasil-hasil penelitian yang dilakukan di negara-negara Dunia Ketiga, yang dilakukan antara lain oleh Sethuraman (1985), Mazumdar (1985), Forbes (1986) dan Bromley (1978). Ciri-ciri ini juga bersesuaian dengan yang dipakai ILO (*International Labour Organization*), berkaitan dengan intervensi Badan PBB untuk pengembangan sektor ini. Beberapa ciri tambahan yang perlu dikemuka-

kan, terutama dari Breman (1985), bahwa sektor ini umumnya padat karya, dan kurang memperoleh dukungan dan pengakuan pemerintah.

Sebab-sebab Sektor informal Berkembang

Dari beberapa studi diperoleh informasi bahwa berkembangnya sektor informal disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: ketenagakerjaan dan upah, nilai tukar sektor pertanian terhadap nonpertanian, pembangunan infrastruktur yang pesat di perkotaan dan relatif lambat di pedesaan, perubahan nilai dan budaya generasi muda, semakin langkanya sumber daya lahan, dan struktur perekonomian. Bagaimanapun sebab-sebab tersebut satu sama lain saling terkait, dan dilihat dari kacamata pembangunan nasional lebih banyak terkait dengan masalah penduduk, yaitu urbanisasi. Di bawah ini dicoba untuk membuat rincian sebab-sebab berkembangnya sektor informal, yang menurut Soedarsono (1981), walaupun sektor informal membuktikan diri dapat menjadi katup pengaman pembangunan, sering kurang mendapat "simpati" dari penentu kebijakan di tingkat pusat.

Ketenagakerjaan dan Upah

Perkembangan sektor informal, terutama di perkotaan, sulit dipisahkan dari masalah ketenagakerjaan dan upah. Menurut McGee (1971), laju perkembangan perekonomian yang pesat di perkotaan sering kurang diimbangi oleh penyediaan kesempatan kerja yang memadai. Akibatnya, urbanisasi besar-besaran ke kota-kota besar (misalnya: Jakarta, Semarang dan Surabaya) menim-

¹Seperti yang telah dikutip sebelumnya dalam tulisan Sentanoe Kertonegoro.

bulkan bahaya pengangguran, atau setidaknya menyulitkan penyediaan lapangan kerja. Umumnya yang melakukan urbanisasi ini adalah penduduk pedesaan golongan umur bekerja yang tertarik oleh upah tinggi, untuk memenuhi harapan hidup yang lebih baik.

Umumnya sektor-sektor formal di kota menyediakan lapangan kerja dengan upah tinggi bagi golongan berpendidikan dan berketrampilan yang sulit dijangkau oleh penduduk pedesaan. Akibatnya, penduduk pedesaan yang melakukan urbanisasi "terpaksa" harus membuka lapangan kerja sendiri dengan mengandalkan "semangat kerja" tanpa dukungan modal dan ketrampilan yang memadai. Menurut Todaro dan Stil-kind (1985), hal ini umum terjadi di kota-kota besar Dunia Ketiga terutama disebabkan adanya industrialisasi yang bias urban dan kemiskinan di desa.

Beberapa studi menunjukkan bahwa upah di sektor nonpertanian di kota lebih tinggi dibanding dengan sektor pertanian di pedesaan. Hal ini merangsang penduduk pedesaan mengejar upah lebih tinggi (Todaro, 1977), yang berarti memperbesar laju urbanisasi dan mengakibatkan sulitnya penyediaan lapangan kerja formal. Tidak seimbang-nya jumlah pencari kerja dan lapangan pekerjaan di kota, memaksa terbentuk bidang pekerjaan yang tidak terorganisasi, yang kemudian disebut sektor informal.

Nilai Tukar Pertanian

Telah banyak dikemukakan, antara lain oleh Mubyarto (1988), bahwa nilai tukar hasil pertanian terhadap nonpertanian cenderung menurun. Pada kasus tanaman pa-

ngan, dari 1973-1986, pendapatan riil per ha rata-rata relatif tetap, bahkan ada gejala menurun pada padi, ubi kayu dan kacang tanah. Hal ini berarti kenaikan produksi per ha tidak meningkatkan penghasilan riil, karena turunnya nilai riil tanaman pangan (Departemen Pertanian, 1989). Tentu saja hal ini menjadikan sektor pertanian tidak merangsang bagi pencari kerja, terutama generasi muda. Suryana dan Nurmalina (1988) menyebutkan bahwa pemuda pedesaan enggan terlibat intensif di sektor pertanian.

Gejala di atas akan mendorong tenaga-tenaga kerja muda produktif di pedesaan "lari" ke kota, yang kemudian menambah beban ketenagakerjaan di perkotaan. Pola pembangunan yang "bias urban" seperti dikemukakan Sayogyo, akan mendorong berkembang pesatnya perekonomian sektor informal di perkotaan. Hal demikian dapat dipandang sebagai dilema bagi pembangunan nasional.

Langkanya Sumber Daya Lahan Pertanian

Di samping nilai tukar yang cenderung menurun, sektor pertanian dibebani juga dengan penyusutan lahan, yang tiap tahun terus bertambah. Penyusutan ini banyak disebabkan oleh meningkatnya permintaan lahan pertanian untuk dialihfungsikan sebagai tempat pemukiman, sarana jalan, pabrik, bangunan gedung dan sarana fisik untuk umum lainnya. Dengan menyempitnya lahan pertanian ini, semakin sulit sektor pertanian menampung pertambahan jumlah tenaga kerja. Mau tidak mau, harus ada lapangan kerja alternatif yang mampu menyerap pertambahan tenaga kerja dari sektor pertanian di pedesaan.

Infrastruktur Perkotaan

Perkembangan infrastruktur ekonomi, pendidikan, kesehatan, penerangan, informasi-komunikasi, perhubungan, rekreasi dan hiburan, dan pelayanan umum lainnya relatif sangat menonjol di perkotaan. Keadaan demikian merangsang adanya urbanisasi besar-besaran, yang kemudian berimplikasi terhadap kurang terkendalinya perkembangan lapangan kerja. Termasuk memberi peluang munculnya kerawanan-kerawanan sosial (Sinungan, 1987), bersamaan dengan terbukanya sektor-sektor perekonomian pinggiran di kota atau sektor informal (Manning, 1988 dan Sanches et.al., 1985). Keadaan demikian menunjukkan bahwa investasi besar-besaran dalam bentuk infrastruktur (terutama di perkotaan) tidak dengan sendirinya menciptakan keteraturan kesempatan kerja (Sagir, 1986).

Perlu diketahui, karena faktor-faktor itu, maka kemunculan dan berkembangnya sektor informal sering berimpit dengan masalah kerawanan sosial, kemiskinan baru di kota, kebersihan dan keindahan lingkungan, serta kesehatan dan kelestarian lingkungan hidup. Keadaan demikian, dilihat dari strategi mencapai keberhasilan pembangunan, merupakan fenomena yang sangat dilematis. Mungkin akan memberikan gambaran berbeda jika infrastruktur di pedesaan dapat mengimbangi perkotaan, yang berarti bahwa investasi besar-besaran dalam rentang strategi jangka panjang untuk pembangunan pedesaan. Menurut beberapa studi gejala demikian terjadi juga di kota-kota negara berkembang, seperti Kordoba, Cali (Kolombia), Coimbatore (India), Bombay, Kalkuta, dan Rio de Janeiro.

Struktur Perekonomian

Salah satu dilema perekonomian di sebagian besar negara-negara berkembang adalah munculnya perekonomian yang dualistik, yaitu adanya dua sistem perekonomian yang kontras yang dicirikan oleh perekonomian modern dan tradisional, kota dan desa, padat modal dan pertanian, berorientasi ekspor dan pemenuhan keperluan dalam negeri. Ciri-ciri demikian sejajar dengan perbedaan antara sektor formal dan informal. Dengan demikian, struktur perekonomian yang berkembang merupakan salah satu penyebab strategis berkembangnya sektor informal terutama di perkotaan.

Perubahan Nilai Sosial Budaya

Di samping kota menjadi pusat atau lokomotif ekonomi, juga menjadi pusat peradaban, tradisi besar dan pusat kebudayaan. Gambaran ini lebih terasa jika ditujukan pada golongan usia muda, yang menunjukkan gejala enggan bekerja di pertanian dan pedesaan. Masuknya informasi melalui radio, televisi, majalah, dan sarana komunikasi lainnya ke pedesaan mengakibatkan rangsangan masyarakat pedesaan untuk pindah dan bekerja ke kota makin besar.

Tingkat kemajuan kota-kota besar dan kotamadya di Indonesia saat ini memberikan gambaran ukuran kemajuan sosial budaya masyarakat. Generasi muda, tampaknya tidak tertarik mempertahankan pola kehidupan pedesaan sebagai ukuran kemajuan. Perhatian golongan muda pedesaan lebih terarah untuk mengikuti kemajuan dengan ukuran sosial budaya masyarakat kota, karena status kehidupan di kota mencerminkan status sosial lebih tinggi.

Gejala ini menarik golongan muda mencari pekerjaan di perkotaan. Hal ini secara tidak langsung menjadi sebab berkembangnya sektor informal; rupanya jejak-jejak kebudayaan desa tercermin pada kegiatan sektor informal di perkotaan. Perlu dikemukakan adanya pandangan bahwa kehidupan kota mencerminkan status sosial lebih tinggi, walaupun hal ini tidak menjamin kehidupan lebih baik bagi migran-migran asal desa ini (Forbes, 1986). Gejala urbanisasi akibat pandangan demikian memang sulit dihindarkan, karena hal ini terjadi pada masyarakat transisional.

Informasi Sektor Informal dan Kaitannya dengan Sektor Pertanian

Informasi yang Masih Lemah

Sejauh ini informasi tentang sektor informal relatif lemah, terutama dibanding dengan sektor-sektor lain yang sudah mapan yaitu sektor formal. Karena lemahnya informasi ini, sering sektor informal digolongkan pada sektor tersier yang berarti dekat dengan sektor jasa dan perdagangan. Tentu saja penggolongan ini masih terbuka untuk diperdebatkan. Lebih-lebih mengingat sektor ini keberadaannya belum secara penuh mendapat "restu" dari pemerintah. Paling tidak, belum diperoleh informasi adanya keseragaman pola yang dipakai pemerintah pusat dan daerah "bagaimana mengelola sektor informal ini."

Lemahnya informasi juga ditunjukkan oleh siapa atau departemen apa yang diberi wewenang mengelola sektor ini. Pada periode Pelita IV, Departemen Tenaga Kerja sudah mencoba menangani kegiatan sektor ini. Namun, mengingat begitu besarnya ma-

salah dan sebaran kegiatannya, kemungkinan besar Departemen Tenaga Kerja akan mengalami kesulitan untuk menangani sektor informal ini secara tuntas. Untuk menangani sektor ini secara menyeluruh, kemungkinan diperlukan kerjasama antar departemen, paling tidak pada tahap awalnya menggali informasi dan mengolah informasi tersebut secara bersama.

Sebelum sampai pada rumusan kerjasama antar departemen, yang lebih diperlukan adalah informasi hasil penelitian sebagai masukan bagi para pengambil kebijakan di tingkat pusat dan daerah. Hanya saja informasi hasil penelitian tentang sektor informal masih relatif langka, lebih-lebih jika dibandingkan dengan sektor-sektor yang sudah mapan. Dengan memperhatikan sebab-sebab berkembangnya sektor ini, informasi penelitian yang diperlukan tidak hanya menyangkut aspek ketenagakerjaan saja. Melainkan lebih jauh, menyangkut pula antara lain: strategi investasi dan moneter, sosiologi, antropologi, hukum, pemasaran dan perdagangan, planologi, keagrariaan dan pertanian, keteknikan, kesehatan, pengembangan wilayah, dan pertahanan/keamanan.

Kaitan dengan Sektor Pertanian

Dari beberapa sebab berkembangnya sektor informal, yang telah disebut di muka, tampak ada kaitan erat sektor ini dengan pertanian. Paling tidak ada lima hal yang mengaitkan sektor ini dengan sektor pertanian, yaitu: tenaga kerja dan upah, lahan pertanian yang menyempit, aset usaha tani, nilai tukar hasil pertanian dan agro industri atau pengolahan hasil pertanian.

Tenaga Kerja dan Upah

Perkembangan tingkat upah di luar sektor pertanian yang relatif tinggi di perkotaan merangsang dinamika perekonomian perkotaan berkembang lebih cepat dibanding sektor pertanian di pedesaan. Hal ini menyebabkan tenaga kerja di sektor pertanian tertarik untuk ikut menikmati tetesan kesejahteraan perekonomian perkotaan. Perlu diketahui perekonomian pedesaan secara mayoritas bertumpu di sektor pertanian, terutama usaha tani tanaman pangan yang bersifat musiman. Kesempatan kerja di sektor pertanian mengikuti pola musiman, yang berarti pula dipengaruhi oleh iklim. Akibatnya ada masa sibuk dan senggang bagi tenaga kerja di pedesaan. Pada masa senggang inilah umumnya tenaga kerja di pedesaan ke luar mencari pekerjaan di kota. Lapangan kerja musiman ini biasanya tertampung dalam wadah sektor informal.

Lahan Sempit

Lahan pertanian yang menyempit mengakibatkan banyak tenaga kerja atau buruh tani kehilangan kesempatan untuk memperoleh pendapatan seperti di masa sebelumnya. Akibatnya buruh tani atau anggota keluarganya mencari alternatif pekerjaan baru di kota, mengingat lapangan kerja selain pertanian di pedesaan relatif langka. Tenaga kerja yang demikian umumnya tidak memiliki modal dan ketrampilan yang memadai. Pada sektor informal itulah tenaga-tenaga kerja tersebut dapat ditampung, mengingat sektor formal yang ada di kota sulit menampungnya.

Lemahnya Penguasaan Aset Usaha Tani

Di samping penguasaan lahan yang semakin menyempit, penguasaan petani terha-

dap aset usaha tani lainnya (misalnya modal uang atau ternak besar), terutama yang substitusi lahan juga relatif lemah. Dengan keadaan yang terbatas dan miskin, untuk memenuhi kebutuhan keluarganya petani banyak yang terbelit hutang dengan bunga tinggi. Akibatnya kehidupan ekonomi petani semakin terjepit, dan kemudian mendorongnya untuk berspekulasi mencari pekerjaan-pekerjaan yang relatif tidak memerlukan modal dan ketrampilan khusus di perkotaan. Dalam kaitannya dengan ini pula sektor informal berkembang pesat di kota.

Nilai Tukar di Tingkat Petani

Perkembangan nilai tukar hasil pertanian terhadap sektor nonpertanian secara umum tidak menggembirakan. Walaupun ada yang memadai nilai tukarnya, seringkali masalah pemasarannya yang *monopsonistik* tidak bersahabat dengan petani. Akibatnya, seringkali harga komoditi pertanian yang baik di pasaran tidak dinikmati petani secara wajar (Pranadji, 1988). Sebaliknya jatuhnya harga komoditas di pasaran, dalam negeri maupun ekspor, hampir ditransmisikan penuh ke tingkat petani. Keadaan yang asimetris ini menimbulkan perasaan petani tertekan, yang selanjutnya mendorong petani ke luar mencari pekerjaan lain di kota yang lebih menarik. Lapangan kerja di sektor informal yang relatif terbuka menampungnya.

Pengolahan Hasil Pertanian

Pengolahan hasil pertanian merupakan salah satu kegiatan sektor informal yang relatif tidak tergantung pada sumber daya lahan. Dalam kegiatan ini masukan pertanian, berupa penyediaan bahan baku, diperlukan untuk memperoleh nilai tambah. Ba-

han baku yang dimaksud umumnya berupa hasil usaha tani, yang di sektor informal sering dijumpai pada kegiatan pengolahan makanan dan minuman. Untuk tanaman pangan, antara lain pengolahan tahu, tempe, warung makan (nasi dan bubur), dan warung minum (kacang hijau). Untuk peternakan antara lain: penjual sate ideran (berkeliling), krupuk kulit, susu segar eceran, dan martabak telur. Untuk perikanan antara lain pembuatan krupuk, petis dan terasi. Dalam bentuk tunggal maupun campuran banyak dijumpai juga sektor informal yang mengolah hasil perkebunan, hortikultura, rempah dan obat (misalnya: jamu gendong).

Pembinaan Sektor Informal

Informasi dan Penelitian

Pengetahuan tentang sektor informal relatif langka. Hal ini, disebabkan oleh sedikitnya informasi dan penelitian tentang sektor ini. Dalam rangka pembinaan sektor ini, diperlukan pengumpulan informasi dan penelitian terarah dan profesional. Untuk keperluan ini, pembinaan tenaga ahli yang tangguh mendesak dilakukan. Pemahaman yang tidak tuntas tentang sektor ini justru menambah rumit masalah seperti dikemukakan Breman (1985).

Pendayagunaan informasi dan hasil penelitian di Indonesia yang mendukung perumusan kebijakan belum optimal, termasuk sektor informal. Ada beberapa sebab mengapa keadaan demikian terjadi, antara lain: hasil penelitian sosial ekonomi seringkali masih berbau akademis dan kurang menyentuh langsung permasalahan yang sebenarnya. Andaikata informasi dan penelitian

bermutu baik, belum tentu dimanfaatkan oleh perumus dan pelaksana kebijakan. Jadi, pembinaan di bidang informasi dan penelitian sektor informal mencakup juga membina aparat perumus dan pelaksana kebijakan untuk memanfaatkan secara optimal hasil-hasil penelitian yang bermutu baik tersebut.

Jangka Pendek: Koperasi

Bagaimanapun juga sektor informal adalah sumber kehidupan masyarakat kecil yang sangat penting. Karena banyaknya anggota masyarakat yang tergantung pada sektor informal ini, maka kegiatan sektor informal yang cenderung lemah dan tidak terorganisasi perlu mendapat perlindungan untuk memperoleh hak hidup bersama-sama sektor lain yang sudah mapan. Untuk itu, dalam pembinaan jangka pendek sektor ini terkait dengan upaya memperoleh dasar hukum, hak memperoleh asuransi untuk menangkal risiko, perlindungan tenaga kerja, dan pelayanan fasilitas perbankan, dan perbaikan di bidang teknologi dan pengelolaan usaha.

Maka pembinaan keorganisasian perlu diprioritaskan secara kolektif. Keorganisasian dibina sejauh mungkin tanpa mengurangi peran aktif dari individu-individu yang terlibat dalam sektor ini. Pembinaan dalam wadah koperasi akan memperbesar peluang sektor informal berkembang lebih baik dan mandiri, yang sekaligus memungkinkan sektor ini terjangkau fasilitas dan bantuan pemerintah. Dalam koperasi, sektor informal akan memperoleh perlindungan hukum, pengembangan ketrampilan, permodalan, jaminan memperoleh bahan-bahan baku yang relatif murah, perluasan pemasaran, dan kemudahan lainnya.

Jangka Panjang: Infrastruktur Pedesaan

Dalam pengertian jangka panjang, pembinaan di sini tidak berarti bahwa sektor informal ini harus dilestarikan. Mungkin, jika didukung dengan alasan kuat, bila perlu perkembangan sektor ini dihambat dengan mengalihkan atau mengembangkannya menjadi sektor formal yang lebih produktif. Atau secara ekstrim, bahwa kegiatan perekonomian tidak harus memusat dan berjubel di perkotaan.

Munculnya sektor informal ini banyak berkaitan dengan urbanisasi, di mana penduduk desa berduyun-duyun ke kota untuk mengadu nasib demi hidup lebih baik. Hal demikian akan dapat dikurangi, andaikata infrastruktur di pedesaan mendukung terciptanya kegiatan ekonomi yang lebih dinamis. Dengan infrastruktur yang terbina baik di pedesaan, urbanisasi secara sistematis akan terbandung, dan perkembangan sektor informal di kota dapat dihambat.

Dalam kaitan itu, perlu diciptakan suasana kondusif, sehingga masyarakat pedesaan tidak tertarik untuk bermigrasi ke kota. Maka perlu dirangsang iklim investasi di pedesaan. Salah satu investasi yang sesuai adalah yang mendukung pengembangan agro industri yang sekaligus terkait dengan pengembangan KUD dan lembaga-lembaga keuangan di pedesaan. Pembinaan yang demikian bersifat tidak langsung pada sektor informalnya, akan tetapi tetap tertuju pada upaya menyejahterahkan masyarakat kecil di pedesaan.

Strategi "Dorong Gelombang"

Salah satu masalah utama yang dihadapi masyarakat pedesaan adalah rendahnya pen-

dapatan, yang dicerminkan oleh daya belinya yang lemah. Dalam keadaan demikian, perekonomian kota yang kuat merupakan unsur penarik masyarakat pedesaan untuk berurbanisasi. Gambaran demikian disebut Nataatmadja (1989) sebagai mekanisme "tarik tambang," yaitu si kuat menarik si lemah. Sebelum si kuat ("kota") menarik si lemah ("desa"), si kuat harus kuat dulu agar dapat menarik si lemah. Dengan analogi mekanisme demikian inilah akhirnya sektor informal berkembang pesat di kota, yang tidak berarti masyarakat akan semakin terjamin kesejahteraannya.

Sektor informal ini dapat dibendung dengan strategi "dorong gelombang," di mana si lemah ("desa") diperkuat untuk mendorong si kuat ("kota"). Strategi demikian mirip dengan "Marshal Plan" yang oleh Amerika Serikat digunakan untuk membendung ekspansi komunis, yaitu dengan memperkuat *bargaining power* di bidang ekonomi negara Eropa Barat, Jepang, Korea dan Taiwan. Strategi "dorong gelombang" harus tercermin pada adanya peningkatan daya beli yang kuat bagi masyarakat pedesaan. Peningkatan daya beli inilah yang memungkinkan masyarakat desa membeli semua jenis barang dan jasa yang diproduksi masyarakat kota. Untuk itu, perlu keberanian menerapkan strategi moneter yang kuat di pedesaan. Selanjutnya gejala urbanisasi dan terbentuknya sektor informal yang kurang teratur di perkotaan dapat dihambat.

Kesimpulan dan Saran

1. Dalam kenyataan sektor informal telah ada dan berkembang cukup pesat di kota-kota di negara ketiga, termasuk Indonesia. Karena pengertiannya yang belum

bulat dan informasi yang langka, maka sulit untuk menentukan apakah keberadaan sektor ini menunjukkan gejala positif atau negatif bagi keberhasilan pembangunan. Agaknya pengertian sektor informal yang sekarang berlaku di Indonesia pun terbuka untuk diperdebatkan.

2. Salah satu penyebab utama berkembangnya sektor informal ialah adanya urbanisasi besar-besaran; masyarakat pertanian di pedesaan, terutama generasi mudanya, menganggap bahwa perekonomian masyarakat kota akan memberikan peluang bekerja lebih baik untuk peningkatan kesejahteraan. Dalam kenyataan ternyata tidak selalu demikian, justru dalam beberapa hal munculnya sektor informal sulit dipisahkan dengan masalah kerawanan sosial dan aspek negatif pembangunan lainnya.
3. Perkembangan sektor informal di kota ternyata tidak hanya berdimensi ekonomi, melainkan juga mencakup dimensi sosial budaya. Hanya saja informasi tentang sektor informal relatif langka, sehingga menyulitkan diperoleh gambaran tuntas tentang sektor ini. Langkanya informasi ini menyulitkan perumusan kebijaksanaan yang terarah dan polanya relatif seragam di setiap daerah perkotaan. Kemudian di bidang kelengkapan informasi dan penelitian merupakan hal yang mendesak, termasuk penyediaan tenaga ahli yang akan menanganinya.
4. Disarankan untuk pembinaan jangka pendek ialah meningkatkan pengakuan bahwa sektor informal ini mempunyai hak hidup sama dengan sektor lain yang telah mantap dan lebih dulu berkembang. Untuk itu, perlindungan terhadap sektor ini perlu diintegrasikan dengan pengorganisasian dalam bentuk koperasi, termasuk untuk memperoleh pelayanan pemerintah dan kemudahan lain untuk berkembang lebih produktif. Untuk itu perlindungan dari segi hukum, permodalan, risiko (asuransi), pemasaran dan pengelolaan usaha terhadap sektor ini perlu mendapat prioritas.
5. Dalam rangka mencegah sektor informal ini berkembang tidak sehat, dapat dilakukan upaya membangun dan memperbaiki infrastruktur pedesaan dan aspek sosial ekonomi pertaniannya, yang memungkinkan penduduk desa tidak terangsang untuk bermigrasi besar-besaran ke kota. Di samping itu pembinaan, dengan cara tidak langsung ini, harus tercermin pada peningkatan daya beli masyarakat pedesaan.
6. Pembinaan yang lebih strategis berjangka panjang terhadap sektor informal ini, secara tidak langsung, dapat ditempuh dengan menerapkan strategi investasi dan moneter yang tepat di pedesaan, yaitu strategi "dorong gelombang." Dengan cara demikian, strategi yang berarti peningkatan daya beli masyarakat pedesaan akan mendorong juga perkembangan perekonomian kota tanpa urbanisasi. Ini berarti bahwa desa tidak selalu mencerminkan kegiatan pertanian dalam arti sempit, misalnya produsen bahan baku industri.
7. Penanganan informasi, penelitian dan pembinaan sektor informal ini akhirnya ditentukan juga oleh kemampuan aparat pemerintah. Untuk itu, di samping keterpaduan antar departemen, maka pembinaan mutu aparat untuk mendayagunakan informasi dan hasil penelitian yang obyektif perlu diprioritaskan. Karena untuk menangani sektor informal yang besar diperlukan pengetahuan yang memadai dan pemahaman yang mendalam.

DAFTAR PUSTAKA

- Breman, J. "Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritis Terhadap Konsep Sektor Informal." Dalam *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Editor oleh C. Manning dan T.N. Effendi. Jakarta: Gramedia, 1985. 35.
- Darmawan, D. dkk. *Penelitian Sosial Ekonomi Golongan Ekonomi Kecil di Sektor Informal di Daerah Pedesaan Kasus Jawa Barat*. Bandung: PPES-UNPAD, 1977.
- Departemen Pertanian. Kerjasama Biro Perencanaan Departemen Pertanian dan Bappenas. *Pengkajian Keragaan Pemanfaatan Lahan Irigasi dalam Peningkatan Produksi Pangan*. Jakarta, 1989.
- Forbes, D. *Geografi Keterbelakangan: Sebuah Survei Kritis*. Jakarta: LP3ES, 1986.
- Hart, K. "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana," *Journal of Modern African Studies* 11 (Januari 1973), hal. 61-89.
- Hidayat. "Peranan dan Profil Serta Prospek Perdagangan Eceran (Formal dan Informal) dalam Pembangunan," *PRISMA*, Juli 1987, hal. 3-27.
- Kompas*, 26 Januari 1988.
- Manning, C. "Penyerapan Kerja di Pedesaan Jawa," *PRISMA*, Januari 1988, hal. 34-49.
- Mazumdar, D. "Sektor Informal di Kota: Analisis Empiris Terhadap Data dari Berbagai Negara di Dunia Ketiga." Dalam *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Editor oleh C. Manning dan T.N. Effendi. Jakarta: Gramedia, 1985.
- McGee, T.G. *The Urbanization on Process in the Third World*. London: Bell, 1971.
- Nataatmadja, H. *Asas Tunggal dalam Dunia Ilmu: Gelombang Ketiga Syarat Mutlak Tinggal Landas pada Pelita VI*. Bogor: Lembaga Bina Humanika, 1989.
- Pranadji, T. "Aspek Sosial Ekonomi Penerapan Teknologi Pasca Panen Tanaman Pangan untuk Padi," *Forum Statistik* 7 (April 1988), hal. 16-27.
- Sagir, S. "Pertumbuhan Ekonomi dan Kesempatan Kerja, Pengalaman Pembangunan Indonesia." *Forum Ekonomi* 29 (1986), hal. 36-44.
- Sanches, C.E. "Sektor Informal dan Sektor Formal Semu di Kordoba." Dalam *Urbanisasi Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Editor oleh C. Manning dan T.N. Effendi. Jakarta: Gramedia, 1985.
- Sethuraman, S.V. "Sektor Informal di Negara Sedang Berkembang." Dalam *Urbanisasi Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Editor oleh C. Manning dan T.N. Effendi. Jakarta: Gramedia, 1985.
- Sinungan, J.A. "Kelemahan dan Kekuatan Retail Business di Indonesia," *PRISMA*, Juli 1987, hal. 19-27.
- Soedarsono. "Pengangguran Tersembunyi dan Sektor Informal: Tinjauan Teoritis Terhadap Pemunculan Masalah Kurangnya Kesempatan Kerja." Dalam *Sumberdaya Manusia, Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi*. Editor oleh Tjiptoheriyanto dkk. Jakarta: Lembaga Penerbit Fak. Ekonomi Universitas Indonesia, 1981.
- Suryana, A. dan R. Nurmawati. "Pemuda Pedesaan di Sektor Pertanian." *Forum Statistik* 4 (1988), hal. 10-15.
- Todaro, M. *Economic Development in the Third World*. London: Longman, 1977.
- Todaro, M. dan J. Stilkind. "Dilema Urbanisasi" dalam *Urbanisasi, Pengangguran dan Sektor Informal di Kota*. Editor oleh C. Manning dan T.N. Effendi. Jakarta: Gramedia, 1985.

Perkembangan Diversifikasi Produksi Pangan di Indonesia, 1968-1987

Pantjar SIMATUPANG

Pendahuluan

DIVERSIFIKASI sudah sejak lama disebut-sebut sebagai salah satu upaya pembangunan pertanian nasional. Ia selalu menjadi salah satu dari empat serangkai yang disebut sebagai langkah dasar pembangunan pertanian yaitu: rehabilitasi, ekstensifikasi, intensifikasi dan diversifikasi. Kalaupun ada perubahan, itu biasanya hanyalah pada urutan dari empat langkah dasar tersebut, sebagai cerminan dari urutan penekanan.

Walaupun sudah sejak lama disebut sebagai salah satu langkah dasar pembangunan pertanian, namun diversifikasi tersebut belum mendapatkan perhatian yang layak. Dapat dikatakan bahwa langkah-langkah pembangunan pertanian selama ini praktis hanya tertumpu pada tiga upaya utama yaitu rehabilitasi, ekstensifikasi dan intensifikasi. Bahkan para pakar dan peneliti negeri ini turut pula terlena, tidak memperhatikan diversifikasi pertanian tersebut. Kenyataan ini

terbukti dari langkanya studi-studi tentang diversifikasi di Indonesia. Boleh dikatakan bahwa perhatian para pakar dan peneliti kita tentang diversifikasi pertanian ini barulah tampak pada tahun 1988. Maka adalah sangat wajar kalau evaluasi perkembangan diversifikasi selama zaman orde baru ini belum pernah kita temukan, baik dalam publikasi ilmiah maupun dalam laporan teknis. Oleh karena itu kita tidak pernah tahu secara meyakinkan sudah sejauh manakah diversifikasi telah memberikan hasil nyata. Evaluasi semacam ini sangat perlu untuk menetapkan tindak lanjut kebijakan.

Tulisan ini akan mencoba mengevaluasi perkembangan diversifikasi tanaman produksi pangan di Indonesia secara nasional. Fokus penelitian sengaja dipilih produksi tanaman pangan karena sesungguhnya subsektor inilah yang menjadi pusat perhatian pemerintah. Lagipula subsektor ini yang paling dominan dalam sektor pertanian, usaha tani tanaman pangan ini didominasi oleh usaha tani rakyat berskala kecil. Masing-masing cabang usaha tani saling berkompetisi dalam

penggunaan sumber daya. Dalam keadaan seperti ini akan terlihat apakah memang kebijakan yang dilakukan mampu mendorong perkembangan diversifikasi atau bias untuk cabang usaha tani tertentu.

Pada bagian pertama tulisan ini akan dibahas perkembangan produksi pangan selama periode 1968-1987. Pembahasan ditekankan pada laju pertumbuhan baik secara terpisah menurut komoditas maupun secara total. Selanjutnya pembahasan dilanjutkan dengan perkembangan diversifikasi produksi pangan tersebut. Pada bagian ini dievaluasi bagaimana perkembangan diversifikasi menurut periode Pembangunan Lima Tahun (PELITA), dan implikasi dari prioritas pembangunan yang dijalankan pemerintah. Pembahasan khusus tentang kebijakan peningkatan produksi beras dan dampaknya terhadap perkembangan produksi palawija dilakukan secara panjang lebar. Akhirnya tulisan ini ditutup dengan suatu pemikiran tentang perubahan kebijakan yang dipan-

dang perlu untuk mendorong diversifikasi produksi tanaman pangan.

Perkembangan Produksi dan Diversifikasi Pangan

Tidak dapat disangkal, Indonesia cukup berhasil meningkatkan pangan. Bahkan sejak tahun 1984 Indonesia telah mencapai swasembada beras. Keberhasilan ini ditandai peningkatan produksi yang sangat pesat. Perkembangan produksi pangan di Indonesia dapat dilihat dari Tabel 1. Seperti terlihat dari tabel jumlah produksi pangan meningkat menjadi dua kali lipat dalam 19 tahun (1968-1987).

Apabila kita perhatikan menurut komoditas, maka tampak bahwa peningkatan produksi pangan terutama berasal dari peningkatan produksi beras. Produksi beras meningkat menjadi lebih dari dua kali lipat, yaitu dari 11.670 ribu ton pada tahun 1968

Tabel 1

PRODUKSI MAKANAN POKOK SETARA BERAS (1.000 Ton)						
Komoditas	Bobot	1968	1973	1978	1983	1987
Beras	1.000	11.670 (60,0)	14.607 (63,8)	17.525 (65,2)	24.006 (70,3)	27.348 (69,1)
Jagung	0.989	3.131 (16,1)	3.649 (15,9)	3.985 (14,8)	5.031 (14,7)	5.889 (14,9)
Ubi kayu	0.303	3.441 (17,7)	3.389 (14,8)	3.909 (14,6)	3.667 (107,)	4.344 (11,0)
Ubi jalar	0.269	636 (3,3)	642 (2,8)	560 (2,1)	595 (18)	574 (1,5)
Kedelai	0.335	141 (0,7)	181 (0,8)	207 (0,8)	180 (0,5)	413 (1,0)
Kacang tanah	1.517	435 (2,2)	440 (1,9)	677 (2,5)	698 (2,0)	1.003 (2,5)
Total			19.454 (100)	22.908 (100)	26.863 (100)	34.177 (100)
						39.571 (100)

menjadi 27.348 ribu ton pada tahun 1987. Namun apabila kita lihat menurut periode, laju pertumbuhan produksi beras tersebut telah menunjukkan gejala perlambatan. Dalam periode 1978-1983 laju pertumbuhan produksi beras mencapai 6,3% per tahun, namun dalam periode 1983-1987 laju pertumbuhan hanya 3,25% per tahun.

Penurunan laju produksi beras merupakan suatu ancaman terhadap upaya mempertahankan swasembada beras. Hal inilah salah satu faktor pendorong bagi pemerintah untuk menggiatkan diversifikasi produksi maupun konsumsi pangan. Namun produksi pangan non-beras masih bersifat fluktuatif. Fluktuasi produksi yang sangat besar khususnya terjadi untuk jagung, ubi kayu dan ubi jalar. Ketiga komoditas ini merupakan produk usaha tani tanaman pangan terbesar setelah beras.

Upaya diversifikasi produksi pangan yang telah dicanangkan oleh pemerintah sejak PELITA II (awal tahun 1970-an) boleh dikatakan belum memberikan hasil yang berarti. Bahkan dari tahun 1968 sampai tahun 1983 (PELITA I-PELITA III) program diversifikasi boleh dikatakan mengalami kegagalan. Selama periode ini ternyata produksi tanaman pangan semakin terkonsentrasi. Hal ini dibuktikan secara konsisten oleh seluruh ukuran konsentrasi (diversifikasi) yang disajikan pada Tabel 2. Selama periode 1968-1983 ternyata produksi pangan utama di Indonesia semakin didominasi oleh beras. Peranan beras meningkat terus dari 60% pada tahun 1968 menjadi 70% pada tahun 1983. Pada waktu yang bersamaan peranan dari setiap komoditas pangan lainnya mengalami penurunan.

Kegagalan program diversifikasi produksi pangan selama periode 1968-1987 barangkali dapat dijelaskan oleh kebijakan pe-

merintah yang sangat bias terhadap beras. Berbagai kebijakan pemerintah yang dapat menghambat perkembangan produksi palawija dapat dilihat pada Simatupang (1988). Pada periode PELITA I (1968-1973) program utama pembangunan pertanian adalah meningkatkan produksi pangan khususnya beras. Bahkan pada masa ini dicanangkan pula tujuan yang cukup ambisius yaitu mencapai swasembada beras. Upaya serius untuk meningkatkan produksi beras ini dilatarbelakangi oleh suasana prihatin kekurangan pangan, khususnya selama tahun 1960-an. Indonesia terpaksa mengimpor beras dalam jumlah yang sangat besar. Oleh karena itu tidaklah terlalu mengherankan kalau upaya pembangunan pertanian pada PELITA I tertumpu pada produksi beras.

Dengan berbagai program pengembangan produksi seperti penggunaan bibit unggul, penyediaan pupuk bersubsidi, penyediaan kredit murah, pembangunan jaringan irigasi, jaminan harga dan program penyuluhan yang boleh dikatakan semuanya diarahkan untuk komoditas beras saja, produksi beras meningkat tajam. Program intensifikasi usaha tani padi ini lebih dikenal dengan BIMAS. Oleh karena itu diversifikasi produksi pangan sangat buruk pada periode 1968-1973. Apabila kita perhatikan informasi pada Tabel 2 akan dapat kita lihat bahwa perubahan konsentrasi paling besar terjadi dari tahun 1968 ke tahun 1973.

Walaupun telah berhasil meningkatkan produksi padi secara pesat, namun hasil pembangunan pertanian selama PELITA I masih jauh dari swasembada pangan, khususnya beras. Bahkan menjelang akhir PELITA I perkembangan produktivitas padi menunjukkan gejala kejenuhan. Oleh karena itu sasaran utama pembangunan pertanian pada PELITA II masih tetap mening-

Tabel 2

PERKEMBANGAN DIVERSIFIKASI PRODUKSI MAKANAN POKOK

Ukuran	1968	1973	1978	1983	1987
P1 (beras)	0.600	0.638	0.652	0.703	0.691
P2	0.777	0.797	0.800	0.850	0.840
P3	0.938	0.945	0.946	0.957	0.950
Indek Herfindahl	0.4189	0.455	0.4694	0.5279	0.5126
Entropy	1.384	1.0759	1.0545	0.9456	0.9832
Index Gini	0.593	0.615	0.6203	0.6607	0.6487
Index Rosenbluth	0.4095	0.4329	0.4912	0.3077	

P1 = Ukuran Konsentrasi (pangsa) satu komoditas
P2 = Ukuran Konsentrasi (pangsa) dua komoditas
P3 = Ukuran Konsentrasi (pangsa) tiga komoditas

katkan produksi beras. Namun pada PELITA II ini upaya yang lebih besar untuk meningkatkan produksi palawija juga dilakukan yaitu dengan dimulainya program intensifikasi (BIMAS) palawija pada tahun 1976. Program intensifikasi palawija telah berhasil meningkatkan produksi palawija, khususnya jagung dan kedelai. Itulah sebabnya perkembangan dominasi produksi beras sedikit terhalangi.

Program intensifikasi palawija berkembang terus pada PELITA III. Perkembangan produksi palawija pada masa ini (1978-1983) ditunjang pula oleh peningkatan permintaan yang cukup tajam. Permintaan jagung, misalnya meningkat tajam khususnya untuk makanan ternak. Pada periode ini industri pangan ternak berkembang pesat, hasil tarikan peningkatan populasi ternak ayam ras. Permintaan ubi kayu juga meningkat pesat untuk memenuhi ekspor gaplek ke negara-negara Masyarakat Ekonomi Eropa. Walaupun produksi palawija meningkat tajam selama PELITA III, namun produksi padi meningkat lebih cepat lagi. Upaya peningkatan produksi padi dijalankan terus untuk memenuhi tujuan swasembada beras. Program intensifikas usaha tani didorong

dengan program Intensifikasi Khusus (INSUS), Operasi Khusus (OPSUS) dan Intensifikasi Umum (INHUM). Upaya yang sangat gencar untuk meningkatkan produksi beras telah menyebabkan konsentrasi produksi pangan semakin terpusat pada beras. Proses konsentrasi produksi pangan yang sedikit terhalangi pada PELITA II bangkit kembali. Hal ini ditandai oleh peningkatan indeks konsentrasi yang lebih besar seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 2.

Petunjuk akan adanya diversifikasi produksi tanaman pangan baru tampak pada PELITA IV (periode 1983-1987 pada Tabel 2). Bukti adanya diversifikasi ini ditunjukkan secara konsisten oleh seluruh ukuran yang lazim dikenal. Bukti peningkatan diversifikasi ini dapat pula dilihat dengan jelas dari penurunan peranan beras dan peningkatan peranan dari komoditas-komoditas lainnya (kecuali ubi jalar). Proses diversifikasi ini muncul berbarengan dengan telah tercapainya swasembada beras pada tahun 1984. Pencapaian swasembada inilah yang memberikan momentum yang baik bagi pengembangan produksi palawija, yang juga berarti peningkatan diversifikasi produksi

pangan. Selama PELITA IV, harga palawija meningkat tajam. Insentif harga ini turut mendukung peningkatan produksi palawija.

Tidak dapat disangkal, pencapaian swasembada beras merupakan satu prestasi pembangunan yang tinggi. Swasembada beras tersebut dicapai melalui suatu perjuangan yang berat, mahal dan lama. Oleh karena itu dapat dimaklumi kalau tekad untuk mempertahankan swasembada beras merupakan tujuan pembangunan pertanian yang utama dalam PELITA IV dan PELITA V.

Upaya diversifikasi produksi tanaman pangan di antaranya merupakan bagian dari upaya memanfaatkan swasembada beras. Menjelang akhir PELITA IV telah mulai terlihat bahwa produktivitas padi telah menunjukkan tanda-tanda kejenuhan. Prospek perluasan lahan pertanian juga mencemaskan. Bahkan pemerintah telah mulai khawatir akan gejala penurunan lahan pertanian ini. Pembangunan irigasi tidak memberikan harapan yang baik karena anggaran pemerintah tidak memadai. Upaya peningkatan produktivitas melalui terobosan teknologi sudah sangat terbatas, karena memang usaha tani padi Indonesia telah menggunakan teknologi yang cukup tinggi. Semua permasalahan tersebut semakin diperburuk lagi oleh kebijakan deregulasi nasional. Kebijakan ini telah mendorong peningkatan ongkos produksi dan keterbatasan modal bagi petani (Simatupang dan Rachmat, 1989). Secara ringkas dapat dikatakan bahwa upaya mempertahankan swasembada beras merupakan suatu tantangan berat dewasa ini. Dengan perkataan lain, upaya mempertahankan swasembada beras melalui peningkatan produksinya dipandang kurang memberikan harapan. Diversifikasi pangan dapat dipandang sebagai satu upaya mengurangi tekanan permintaan terhadap beras.

Dalam kaitan swasembada beras, diversifikasi produksi tanaman pangan dapat mendorong substitusi konsumsi dari beras. Apabila produksi makanan non-beras dapat ditingkatkan produksinya, maka harganya pun akan turun. Inilah yang akan mendorong substitusi terhadap beras. Di samping itu peningkatan produksi bahan pangan non-beras dengan harga murah akan dapat pula mendorong pengembangan agroindustri. Peningkatan produksi makanan olahan ini akan turut mengurangi tekanan permintaan terhadap beras.

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa upaya diversifikasi tanaman pangan tidak dapat dilepaskan dari upaya mencapai swasembada beras. Diversifikasi produksi pangan praktis mengalami hambatan hingga akhir PELITA III karena swasembada beras belum tercapai. Upaya pembangunan tanaman pangan selama periode tersebut dipusatkan pada peningkatan produksi beras. Diversifikasi tanaman pangan baru menampakkan hasil pada PELITA IV setelah swasembada beras tercapai. Sejak PELITA IV program diversifikasi produksi tanaman pangan boleh dikatakan lebih banyak dimaksudkan untuk mempertahankan swasembada beras itu. Dengan perkataan lain, kebijakan diversifikasi produksi tanaman pangan merupakan satu instrumen untuk swasembada beras.

Program diversifikasi sebagai instrumen dalam rangka mempertahankan swasembada beras mungkin sekali merupakan suatu strategi yang keliru. Program semacam ini cenderung mengarah kepada pencapaian target produksi yang kaku. Sistem target akan menghilangkan hakikat dari diversifikasi sebagai wahana proses penyesuaian usaha tani yang efisien.

Dampak Kebijakan Perberasan

Pada bagian terdahulu telah ditekankan bahwa kebijakan pemerintah yang sangat bias terhadap pengembangan produksi beras merupakan faktor utama penyebab lambannya perkembangan diversifikasi produksi pangan. Namun kita menyadari betul mengapa pemerintah memusatkan perhatiannya dalam peningkatan produksi beras. Beras adalah makanan pokok penduduk dan sebagian besar petani adalah penanam padi. Lagipula usaha tani padi merupakan usaha tani yang sangat padat karya. Dengan demikian peningkatan produksi beras penting untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk, mengurangi pengangguran di pedesaan dan meningkatkan pendapatan petani. Di samping itu, harga beras juga berperan sebagai penunjuk harga berbagai barang lain. Beras seringkali disebut sebagai komoditas upah dalam pengertian bahwa ia merupakan patokan bagi pembentukan tingkat upah, khususnya di pedesaan dan sektor informal lainnya. Oleh karena kemampuannya mempengaruhi harga barang lain dan bobotnya yang besar dalam indeks harga konsumen, harga beras merupakan salah satu penentu utama inflasi di Indonesia.

Faktor lain yang mendorong perhatian yang sangat besar terhadap peningkatan produksi beras tersebut adalah untuk mengurangi ketergantungan terhadap negara lain dan menghemat devisa. Pada tahun 1970-an Indonesia mengimpor beras dalam jumlah yang sangat besar. Bahkan Indonesia menjadi negara importir beras utama dunia. Ketergantungan yang besar dalam penyediaan kebutuhan makanan pokok, seperti beras, terhadap negara lain merupakan sesuatu yang sangat berbahaya secara politis. Lagipula impor yang sangat besar akan mengurangi cadangan devisa yang semakin langka

bagi Indonesia. Alasan seperti ini cukup kuat untuk membangkitkan hasrat guna mencapai dan mempertahankan swasembada beras.

Beberapa kebijakan peningkatan produksi beras yang berpengaruh negatif terhadap peningkatan produksi tanaman pangan lainnya (jadi, penghambat diversifikasi produksi pangan) disusun pada Tabel 3: Secara spesifik, kebijakan-kebijakan tersebut dapat menimbulkan dampak berikut (Simatupang, 1988): (1) Membuat tingkat keuntungan relatif usaha tani padi meningkat; (2) Membuat resiko produksi maupun resiko harga usaha tani padi berkurang; (3) Mengurangi fleksibilitas/kecocokan lahan untuk digunakan dalam usaha tani tanaman non-padi; (4) Mengurangi kebebasan petani untuk memiliki tanaman, yang lebih menguntungkan baginya (selain padi); (5) Mempersempit wawasan pengetahuan petani padi yang cenderung berspesialisasi pada tanaman padi; (6) Menghambat pengembangan dan penyebarluasan teknologi baru pada usaha tani non-padi; (7) Menyebabkan perhatian petani akan usaha tani non-padi berkurang. Usaha tani non-padi cenderung dimaksudkan sebagai usaha sampingan sehingga produktivitas dan efisiensi rendah; dan (8) diversifikasi konsumsi.

Oleh karena di antara kebijakan pemerintah yang dipandang rutin, namun memberi dampak yang segera adalah kebijakan harga dan pemasaran, maka kedua kebijakan ini dipandang perlu untuk dibahas lebih lanjut. Pembahasan dilakukan secara ringkas pada bagian berikut.

Harga di Tingkat Petani

Perkembangan harga dasar beberapa tanaman pangan ditingkat petani disajikan

pada Tabel 4. Apabila kita perhatikan, tampaknya bahwa harga dasar padi senantiasa disesuaikan dari tahun ke tahun. Oleh karena itu harga dasar nominal padi pun meningkat terus. Berbeda dengan padi, harga dasar untuk tanaman palawija agak jarang disesuaikan. Dengan sendirinya perkembangan harga nominal tanaman palawija

pun berjalan lambat. Itulah sebabnya harga dasar palawija relatif terhadap padi menurun sangat tajam.

Bilamana harga dasar dipandang sebagai harga patokan bagi petani dalam merencanakan produksinya, maka penurunan yang sangat tajam harga dasar palawija relatif

Tabel 3

DAMPAK NEGATIF BERBAGAI KEBIJAKAN PADI/BERAS
TERHADAP USAHA TANI NON-PADI

Jenis Kebijakan	Dampak
I. Kebijakan Produksi	
1. Kebijakan harga	
a. Harga dasar	Harga yang diterima petani padi lebih tinggi dan stabil, sehingga usaha tani padi lebih menguntungkan dan kurang beresiko
b. Subsidi masukan	Ongkos usaha tani secara umum turun. Usaha tani lebih menguntungkan daripada non-usaha tani. Mengurangi fleksibilitas penggunaan lahan untuk tanaman non-padi
2. Pembangunan Irigasi dan	Memaksa penggunaan lahan untuk digunakan pada usaha tani dan mengurangi fleksibilitas untuk penggunaan pada usaha tani non padi
3. Penyuluhan	Menyempitkan wawasan pengetahuan petani, pengetahuan petani diarahkan berspesialisasi pada usaha tani padi. Penyuluhan meningkatkan efisiensi usaha tani padi sehingga keuntungan relatif padi meningkat
4. Penyediaan kredit Bimas/Insus/Supra Insus	Biaya produksi usaha tani padi berkurang dan melonggarkan kendala modal kerja untuk usaha tani padi
5. Pemasaran	
a. Pembelian padi di tingkat petani (KUD)	Harga padi yang diterima petani tinggi dan terjamin, sehingga keuntungan usaha tani padi lebih tinggi dan resiko berkurang
b. Penyediaan sarana produksi melalui KUD	Intensitas/penggunaan masukan pada usaha tani padi lebih tinggi
II. Bidang Konsumsi	
1. Pengendalian Harga	Harga beras relatif yang murah daripada komoditas lain. Daya saing komoditas lain berkurang
2. Jatah beras untuk Pegawai Negeri/ABRI	Konsumsi diarahkan untuk padi sehingga permintaan dan harga komoditas lain berkurang
III. Riset	Pengembangan teknologi baru terpusat pada padi. Produktivitas padi lebih tinggi dan lebih stabil sehingga lebih menguntungkan dan kurang resiko
IV. Perdagangan Internasional Insulasi pasar dalam negeri	Harga beras di tingkat petani dapat dipertahankan lebih tinggi daripada harga Internasional. Usaha tani padi lebih menguntungkan

Tabel 4

PERKEMBANGAN HARGA DASAR NOMINAL PADI DAN PALAWIJA 1980-1988
(Rp/Kg)

Tahun	Padi	Jagung	Kedele	Kacang Tanah
1980	105	95 (0.9080)	240 (2.2857)	290 (2.7619)
1981	120	105 (0.8750)	270 (2.2500)	310 (2.5833)
1982	135	105 (0.7778)	280 (2.0741)	310 (2.2963)
1983	145	105 (0.7241)	280 (1.9310)	310 (2.1379)
1984	165	105 (0.6364)	280 (1.6970)	310 (1.8788)
1985	175	110 (0.6286)	300 (1.7143)	325 (1.8571)
1986	175	110 (0.6286)	300 (1.7143)	325 (1.8571)
1987	190	110 (0.5789)	300 (1.5789)	325 (1.7105)
1988	210	125 (0.5952)	325 (0.5476)	350 (1.6667)

Keterangan: Angka di dalam kurung adalah rasio dengan harga dasar padi

terhadap padi merupakan petunjuk lebih besarnya insentif yang diberikan pemerintah untuk usaha tani padi. Sudah barang tentu hal ini merupakan salah satu faktor penghambat yang kuat untuk perkembangan usaha tani palawija.

Memang patut diakui bahwa harga rata-rata di tingkat petani bagi komoditas-komoditas di atas dapat sangat berbeda dengan harga dasarnya. Seperti yang disajikan pada Tabel 5 harga rata-rata palawija, khususnya kacang kedele dan kacang hijau jauh lebih tinggi daripada harga dasarnya. Berbeda dengan harga dasar relatif, harga rata-rata palawija relatif terhadap harga padi cenderung meningkat cukup nyata. Gejala inilah yang mendorong Mears dan Moeljono (1981) menarik kesimpulan bahwa tanaman palawija di Indonesia tidak responsif terhadap peningkatan harga. Kesimpulan seperti ini boleh dikatakan tidak valid karena harga

rata-rata relatif tidak mencerminkan harga yang benar-benar diterima oleh petani. Kita mengetahui bersama bahwa harga palawija sangat fluktuatif. Pada periode musim panen tingkat harga yang diterima petani dapat menurun sangat tajam. Fluktuasi harga yang tinggi inilah yang mendorong kita menarik kesimpulan bahwa harga dasar boleh jadi lebih tepat sebagai patokan perencanaan usaha tani dibandingkan dengan harga rata-rata. Dengan landasan pemikiran semacam ini kita tetap berkesimpulan bahwa struktur harga di tingkat petani masih bias terhadap usaha tani padi.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa bilamana memang pemerintah bersungguh-sungguh untuk mendorong diversifikasi produksi pangan, maka harga dasar tanaman palawija harus ditingkatkan, paling tidak harus disesuaikan seiring dengan peningkatan harga

dasar padi. Di samping peningkatan harga dasar resmi, sudah barang tentu harga dasar tersebut harus dijamin efektif. Dengan demikian resiko penurunan harga di bawah tingkat harapan petani adalah dikurangi. Sebagai pengusaha yang memperhitungkan tingkat keuntungan moneter, maka dalam merencanakan usaha taninya ia tidak hanya memperhatikan tingkat harga jual produknya. Dia harus juga memperhitungkan ongkos faktor-faktor produksi yang dipakai. Dengan pemikiran semacam ini maka salah satu indikator insentif berproduksi yang cukup terandalkan adalah rasio harga jual produksi dengan harga pupuk. Pemikiran semacam ini juga sesuai dengan kerangka analisis teori produksi.

Sekarang marilah kita perhatikan perkembangan rasio harga dasar produksi dan harga pupuk di tingkat petani untuk komoditas pangan utama (Tabel 6). Seperti yang dapat kita lihat dari tabel tersebut, rasio harga dasar padi terhadap harga pupuk meningkat terus hingga tahun 1985. Peningkatan ini sudah barang tentu turut berperan dalam mendorong peningkatan produksi pa-

di. Namun pada tahun 1986 harga rasio ini menurun tajam.

Berbeda dengan padi, rasio harga dasar jagung, kedele dan kacang tanah dengan harga pupuk cenderung menurun menurut waktu. Tendensi semacam ini menunjukkan pada kita bahwa penetapan harga dasar tanaman palawija tersebut memang terlalu rendah. Hal ini membuat insentif untuk menanam palawija tidak begitu kuat, apalagi kalau dibandingkan dengan padi. Sekali lagi ini merupakan bukti betapa kebijakan harga kurang mendorong diversifikasi produksi pangan.

Margin Pemasaran

Seperti yang kita ketahui insentif ekonomi merupakan salah satu penentu minat petani dalam menghasilkan produk-produk pertanian. Insentif ekonomi ini di antaranya dipengaruhi oleh tingkat harga yang diterima oleh petani. Tingkat harga yang diterima oleh petani ini selanjutnya dipengaruhi oleh efisiensi pemasaran. Dalam kaitan ini, besar-

Tabel 5

HARGA RATA-RATA NOMINAL PADI DAN PALAWIJA DI TINGKAT PRODUSEN

Tahun	Padi		Jagung	Kedele		Kacang Tanah	
1980	125	93	(0.744)	284	(2.272)	378	(3.024)
1981	123	110	(0.8943)	321	(2.6098)	385	(3.1301)
1982	150	131	(0.8733)	346	(2.3067)	426	(2.8400)
1983	171	135	(0.7895)	396	(2.3158)	500	(2.9240)
1984	183	136	(0.7432)	458	(2.5027)	579	(3.1639)
1985	190	147	(0.7737)	467	(2.4579)	615	(3.2368)
1986	168	150	(0.8929)	517	(3.0774)	629	(3.7440)

Sumber: Bulog

Tabel 6

PERKEMBANGAN HARGA DASAR PADI DAN PALAWIJA RELATIF TERHADAP PUPUK

Tahun	Padi	Jagung	Kedele	Kacang Tanah
1981	1.3333	1.1667	3.0000	3.4444
1982	1.500	1.1667	3.1111	3.4444
1983	1.4500	1.0500	2.8000	3.1000
1984	1.6500	1.0500	2.8000	3.1000
1985	1.7500	1.1000	3.0000	3.2500
1986	1.4000	0.8800	2.4000	2.6000
1987	1.4047	0.8148	2.2222	2.4074
1988	1.5555	0.9259	2.4074	2.5926

Sumber: Bulog

nya margin pemasaran yang diukur sebagai selisih harga di tingkat konsumen dan di tingkat produsen, merupakan faktor penentu tingkat harga yang diterima oleh petani tersebut. Oleh karena itu perkembangan dari margin pemasaran ini dapat memberikan petunjuk perkembangan dari bagian harga yang diterima oleh petani.

Patut disebutkan bahwa margin harga dapat berbeda menurut komoditas. Perkembangan margin harga untuk beberapa komoditas pangan utama disajikan pada Tabel 7. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa margin harga untuk beras adalah yang paling rendah dari seluruh komoditas tanaman pangan yang diteliti. Hal ini menunjukkan bahwa pasar beras lebih efisien daripada komoditas-komoditas pangan lainnya. Lebih efisiennya pemasaran beras ini adalah wajar mengingat besarnya campur tangan pemerintah. Harga padi di tingkat produsen dan harga beras di tingkat konsumen dikendalikan oleh pemerintah.

Namun apabila kita perhatikan menurut waktu, maka tampaklah bahwa margin harga beras meningkat sejak tahun 1982. Rata-rata margin harga beras selama periode

1982-1985 lebih dua kali lipat rata-rata margin pemasaran 1980-1981. Peningkatan margin ini menunjukkan melonggarnya pengendalian harga Bulog.

Di antara empat komoditas pangan yang diamati di atas ternyata margin pemasaran yang paling tinggi adalah untuk jagung. Margin pemasaran jagung ini boleh dikatakan cukup berlebihan. Margin tersebut meningkat tajam pada tahun 1982, mencapai 51,6%. Margin yang sangat tinggi ini sudah barang tentu merupakan petunjuk betapa rendahnya tingkat harga yang diterima oleh petani. Ia juga merupakan petunjuk yang baik betapa tidak efektifnya peranan Bulog dalam mengendalikan harga di tingkat petani.

Jagung merupakan produksi tanaman pangan kedua tertinggi setelah beras. Rendahnya tingkat harga jagung yang diterima oleh petani dapat menghambat perkembangan produksinya. Dengan perkataan lain, rendahnya efisiensi pemasaran palawija, khususnya jagung, turut menghambat perubahan struktur produksi tanaman pangan. Campur tangan pemerintah di bidang pemasaran beras bias sehingga peralih-

Tabel 7

PERKEMBANGAN MARGIN PEMASARAN

Komoditi	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Beras	9.09 (4.8)	14.03 (6.6)	25.31 (11.0)	29.55 (10.8)	46.16 (16.2)	33.48 (11.6)
Jagung	36.42 (39.1)	34.21 (31.2)	67.36 (51.6)	60.69 (45.0)	62.09 (45.6)	71.25 (48.3)
Kedele	50.08 (17.6)	56.66 (17.7)	59.90 (17.3)	82.31 (20.8)	73.53 (16.0)	70.33 (15.0)
Kacang Hijau	34.86 (9.2)	76.61 (19.9)	112.79 (26.5)	112.63 (24.5)	95.94 (16.6)	84.46 (13.7)

an dari beras (diversifikasi pangan) tidak berjalan baik.

Luas Penguasaan Lahan dan Diversifikasi Usaha Tani

Seperti yang diharapkan, sebagian besar rumah tangga pertanian adalah usaha tani tanaman pangan. Pada tahun 1983, rumah tangga pertanian yang mengusahakan pertanian tanaman pangan saja mencapai 67,86%; sedangkan yang mengusahakan usaha perikanan dan peternakan masing-masing hanya 0,26% dan 1,20%. Usaha tani campuran yang paling banyak adalah kombinasi tanaman pangan dengan usaha ternak yang mencapai 23,86% (Tabel 8). Memang kombinasi usaha tani tanaman pangan dan peternakan adalah yang paling sesuai di antara cabang usaha tani. Baik tanaman pangan maupun peternakan merupakan usaha pada lahan (*land base*). Keduanya dapat pula diintegrasikan dengan baik. Usaha peternakan menghasilkan limbah kotoran yang dapat dipakai sebagai pupuk usaha tani tanaman pangan, dan hasil serta limbah pertanian tanaman pangan dapat dipakai sebagai

pakan ternak mencapai 30,68%. Jelaslah bahwa diversifikasi menurut cabang usaha di Indonesia belum berkembang baik. Usaha tani di Indonesia cenderung berspesialisasi pada satu cabang usaha.

Apabila diperhatikan menurut cabang usaha, tampak jelas bahwa jumlah petani yang melakukan diversifikasi cabang usaha berhubungan erat dengan luas lahan yang dikuasai. Persentase petani yang mengusahakan kombinasi cabang usaha tani meningkat tajam dengan meningkatnya luas penguasaan lahan. Porsi petani yang melakukan kombinasi cabang usaha tani untuk kelompok petani dengan luas penguasaan lahan kurang dari 0,30 hektar hanya mencapai 19,81%. Sedangkan untuk petani yang menguasai lahan 5,0 hektar atau lebih mencapai 48,85%. Jelaslah bahwa diversifikasi usaha tani semakin meningkat dengan semakin besarnya luas lahan yang dikuasai.

Gambaran di atas memberikan petunjuk yang cukup nyata bahwa program pengembangan diversifikasi cabang usaha tani hanya dapat berjalan dengan mulus jika rata-rata luas pengusahaan lahan cukup memadai. Dengan memakai patokan data pada

Tabel 8, untuk mencapai sepertiga saja petani yang akan melakukan diversifikasi usaha maka luas penguasaan lahan paling tidak harus mencapai di atas 0,50 hektar. Sedangkan untuk mengharapkan paling tidak setengah dari keluarga tani melakukan diversifikasi cabang usaha, maka luas penguasaan lahan paling sedikit mencapai 5,00 hektar. Sudah barang tentu luas penguasaan 5,0 hektar adalah sangat tinggi bagi petani Indonesia. Pada tahun 1983 porsi petani yang menguasai lahan 5,0 hektar atau lebih hanya mencapai 2,87%.

Berdasarkan uraian tersebut dapatlah disimpulkan bahwa prospek diversifikasi cabang usaha tani Indonesia tidak begitu baik. Usaha tani di Indonesia cenderung berspesialisasi pada satu cabang usaha saja. Tendensi untuk spesialisasi cabang usaha tani ini diperkirakan akan berjalan terus mengingat penguasaan lahan yang semakin kecil. Lagipula perubahan teknologi usaha tani yang

semakin tinggi akan mendorong spesialisasi usaha tani tersebut. Teknologi Revolusi Hijau saja cenderung menuntut spesialisasi usaha tani. Hal ini jelas misalnya akibat dari pengaturan sistem pengairan dan pemberantasan hama. Usaha ternak dan perikanan yang komersial juga menuntut spesialisasi usaha. Petani harus mencurahkan perhatiannya secara penuh pada usaha tani tersebut. Lagipula usaha tani ternak (mungkin juga perikanan) bersifat penerimaan skala usaha yang semakin bertambah (*increasing return to scale*).

Respons Terhadap Insentif Ekonomi

Efektivitas kebijakan harga dalam mempengaruhi produksi ditentukan oleh respons petani terhadap insentif ekonomi. Respons terhadap insentif ekonomi ini biasanya diukur dalam berbagai elastisitas harga produk dan harga masukan. Beberapa elastisitas

Tabel 8

PERSENTASE RUMAH TANGGA PERTANIAN MENURUT LUAS PENGUASAAN LAHAN DAN POLA USAHA TANI DI INDONESIA 1983

Usaha Tani	Luas Lahan (ha)						
	Indonesia	> 0,249	0,250-0,499	0,500-0,999	1,000-1,999	2,000-4,999	> 5,00
Usaha Tunggal	63,32	80,19	73,31	67,51	62,18	57,62	51,15
1. Tanaman Pangan	67,86	75,00	72,66	67,30	61,80	57,11	50,40
2. Perikanan	0,26	0,80	0,08	0,01	0,08	0,01	0,02
3. Peternakan	1,20	4,39	0,57	0,29	0,30	0,50	0,73
Usaha Campuran	30,68	19,81	26,69	32,49	37,82	42,38	48,85
Pangan + Perikanan	5,31	4,00	4,80	5,20	6,00	7,10	8,50
Pangan + Peternakan	23,86	15,40	20,60	25,80	29,40	31,80	33,43
Perikanan + Peternakan	0,04	0,01	0,53	0,23	0,42	0,18	0,68
Pangan + Perikanan + Peternakan	1,47	0,40	0,76	1,26	2,00	3,30	6,24

yang dipandang sangat berguna dalam analisis kebijakan harga adalah elastisitas penawaran dari produk dan elastisitas permintaan terhadap masukan.

Sudah barang tentu yang menjadi sasaran akhir yang perlu diketahui dari suatu penelitian respons harga adalah elastisitas produksi (penawaran) dan permintaan terhadap masukan total. Untuk mencapai tujuan ini, para peneliti mungkin saja menempuh strategi bertahap. Dalam hal ini elastisitas produktivitas dan penggunaan masukan per satuan luas lahan dihitung secara terpisah dari elastisitas penggunaan lahan. Strategi dua tahap ini misalnya diterapkan oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (1988). Strategi dua tahap beranjak dari pemikiran bahwa penggunaan lahan dalam usaha tani tanaman pangan bersifat kuasi tetap (*quasi fixed*), namun dapat berubah setelah jangka waktu tertentu.

Penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan tersebut merupakan suatu analisis agregat dan multi komoditas. Hingga saat ini penelitian inilah yang dipandang paling konsisten secara teoritis dari semua penelitian respons produksi tanaman pangan di Indonesia. Oleh karena itu ulasan ini akan banyak memakai hasil penelitian tersebut. Pembahasan difokuskan pada respons terhadap harga produk dan harga pupuk. Kedua jenis harga inilah yang menjadi instrumen utama kebijakan harga pemerintah.

Dugaan elastisitas produktivitas dari komoditas pangan utama terhadap harga pupuk disajikan pada Tabel 9. Seperti yang dapat kita lihat dari tabel, komoditas tanaman pangan ternyata tidak elastis terhadap perubahan harga pupuk. Dari hasil penelitian ini secara umum dapat dikatakan bahwa produksi tanaman pangan tidak begi-

tu responsif terhadap perubahan harga pupuk. Elastisitas produktivitas padi terhadap harga pupuk, misalnya, hanya -0.03067 untuk Pulau Jawa dan -0.03487 untuk luar Jawa. Hasil penelitian agregat ini ternyata cocok dengan hasil penelitian usaha tani Patanas yang dilakukan oleh Sudaryanto (1989), untuk usaha tani tumpang sari padi dan jagung. Pada usaha tani tumpang sari ini ternyata bahwa produksi padi jauh lebih elastis terhadap perubahan harga pupuk, yaitu dengan elastisitas -0.2324. Hal yang sama juga berlaku untuk jagung. Penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan menemukan bahwa elastisitas produksi jagung terhadap harga pupuk adalah -0.07618 untuk Jawa dan -0.05023 untuk luar Jawa. Purwoto dan Sudaryanto menemukan untuk usaha tani tumpang sari padi-jagung di Kalimantan Selatan, elastisitas produksi padi terhadap harga pupuk mencapai -0.1410. Temuan tersebut menunjukkan adanya kecenderungan bahwa untuk usaha tani tumpang sari (diversifikasi) produksi masing-masing tanaman pangan lebih responsif terhadap harga pupuk.

Tabel 9

ELASTISITAS PRODUKTIVITAS KOMODITAS PANGAN UTAMA TERHADAP HARGA PUPUK

Komoditas	Jawa	Luar Jawa
Padi sawah	-0.03067	-0.03487
Padi ladang	-0.08385	-0.05932
Jagung	-0.07618	-0.05023
Kedele	-0.04245	-0.01938
Ubi kayu	-0.07205	-0.01210
Kacang tanah	-0.00513	-0.01363
Kacang hijau	-	-0.02698

Sumber: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (1988)

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Tanaman Pangan juga menunjukkan bahwa tanaman palawija utama di Pulau Jawa seperti jagung, ubi kayu dan kacang kedele ternyata lebih responsif terhadap harga pupuk dibandingkan dengan padi sawah. Hal ini menunjukkan bahwa peningkatan harga pupuk cenderung berdampak lebih besar terhadap penurunan produksi palawija. Hal yang sama berlaku untuk jagung di luar Jawa. Dari hasil pembahasan sebelumnya kita telah mengetahui bahwa seluruh komoditas tanaman pangan sebagian besar dihasilkan di Pulau Jawa. Dengan demikian peningkatan harga pupuk akan dapat menghalangi diversifikasi produksi pangan secara nasional.

Barangkali kebijaksanaan harga pemerintah yang paling penting adalah pengendalian harga komoditas tanaman pangan. Kebijaksanaan ini dapat berpengaruh langsung terhadap harga yang diterima, yang pada akhirnya mempengaruhi keuntungan usaha tani. Dengan pemikiran semacam ini maka harga yang diterima petani dapat dipandang penentu utama dalam mempengaruhi luas lahan yang dialokasikan untuk suatu tanaman. Hal ini berarti bahwa harga komoditas yang diterima petani mempengaruhi produksi melalui dua jalur, yaitu melalui luas lahan yang ditanami dan melalui jumlah faktor-faktor produksi yang dipakai persatuan luas lahan.

Kita mengetahui bahwa usaha tani mempunyai ciri khas yang berbeda dengan usaha produksi lainnya. Usaha tani mempergunakan lahan sebagai faktor produksi kuasi tetap, yang perubahan jumlah penggunaannya memerlukan penyesuaian (ongkos) tertentu. Produk usaha tani juga merupakan bahan makanan pokok bagi petani sehingga tujuan pengusahaannya tidak hanya untuk mencapai keuntungan yang lebih tinggi.

Lagipula petani pada umumnya bukanlah pemilik modal kuat. Semua ini menyebabkan respon penyesuaian luas lahan yang dialokasikan untuk suatu komoditas dapat berlangsung secara bertahap. Dengan perkataan lain, respons penyesuaian luas lahan terhadap perubahan harga produksi meliputi respons jangka pendek (langsung) dan respons jangka panjang (langsung dan tidak langsung).

Elastisitas luas tanam dan produktivitas terhadap perubahan harga sendiri komoditas tanaman pangan disajikan pada Tabel 10. Adalah sangat menarik untuk diperhatikan bahwa luas tanam palawija ternyata sangat responsif terhadap perubahan harga output-nya. Dalam jangka pendek saja, seluruh palawija, kecuali ubi kayu, lebih responsif daripada padi. Dalam jangka panjang, seluruh palawija, kecuali ubi kayu di Jawa, luas tanamnya elastis terhadap perubahan harganya. Temuan ini, menolak argumen yang dilontarkan oleh Mears dan Moeljono (1981) bahwa tanaman palawija tidak responsif terhadap harga. Dengan perkataan lain, insentif harga produk sangat efektif untuk mendorong produksi palawija. Hal ini berarti bahwa program diversifikasi produksi pangan dapat didorong dengan peningkatan harga yang diterima petani.

Di sisi lain, sangat responsifnya produksi jagung, kedele, kacang tanah dan kacang hijau terhadap perubahan harganya dapat pula menunjukkan betapa responsifnya tanaman tersebut terhadap penurunan harga. Penurunan harga dapat menyebabkan penurunan produksi yang sangat besar. Secara ringkas respon harga yang tinggi tersebut dapat menyebabkan produksi yang tidak stabil.

Dari Tabel 10 dapat pula kita lihat bahwa pengaruh harga output melalui pro-

duktivitas relatif kecil. Dampak perubahan harga terhadap jumlah penawaran palawija sebagian besar disalurkan melalui perubahan luas tanam.

Berbeda dengan palawija, pengaruh perubahan harga terhadap produksi padi sawah lebih banyak berlangsung melalui produktivitas. Luas tanam padi sawah kurang responsif terhadap perubahan harga produk, khususnya untuk luar Pulau Jawa. Hal ini adalah masuk akal mengingat padi di tanam di sawah yang kurang cocok untuk tanaman lainnya (*resource specific*) dan padi merupakan bahan makanan untuk petani.

Apabila diperbandingkan pengaruh perubahan harga pupuk dan harga produk terhadap produksi, maka tampaklah bahwa pengaruh harga produksi jauh lebih besar dari pada pengaruh harga pupuk. Hal ini menun-

jukkan bahwa kebijaksanaan yang lebih efektif untuk mendorong produksi tanaman pangan pada umumnya adalah peningkatan harga produk yang diterima petani.

Kesimpulan

Secara agregat, Indonesia telah berhasil meningkatkan produksi pangan. Bahkan Indonesia telah mencapai swasembada beras pada tahun 1984. Namun upaya mempertahankan swasembada beras ini merupakan suatu tantangan berat di masa depan. Hal ini disebabkan oleh perlambatan peningkatan produksi beras sebagai hasil perlambatan peningkatan produktivitas dan luas lahan. Sejalan dengan itu diversifikasi produksi dan konsumsi pangan dapat mengurangi tekanan permintaan terhadap beras. Dengan pemi-

Tabel 10

ELASTISITAS LUAS TANAM DAN PRODUKTIVITAS TERHADAP HARGA SENDIRI DARI KOMODITAS PANGAN

Komoditas	Jawa		Luar Jawa	
	Luas Tanam	Produktivitas	Luas Tanam	Produktivitas
Padi sawah	0.232 (0.232)	0.23935	0.058 (0.058)	0.41445
Padi ladang	0.472 (0.472)	0.49622	0.416 (0.416)	0.15983
Jagung	0.608 (2.744)	0.78636	0.743 (1.561)	0.18583
Kedelai	1.512 (2.333)	0.027534	1.362 (1.672)	0.04773
Ubi kayu	0.065 (0.367)	0.19971	0.091 (3.539)	0.40728
Kacang tanah	0.390 (1.826)	0.07321	1.381 (4.981)	0.12698
Kacang hijau	1.168 (5.086)	0.28974	0.291 (1.021)	0.14203

Keterangan: Angka di dalam kurung adalah elastisitas jangka panjang

Sumber: Direktorat Jenderal Tanaman Pangan (1988)

kiran semacam ini maka tujuan utama pembangunan sub-sektor tanaman pangan haruslah dilakukan dari swasembada beras menjadi swasembada pangan.

Program diversifikasi produksi pangan telah dicanangkan pemerintah sejak PELITA II. Dari hasil evaluasi pada studi ini ternyata program diversifikasi pangan tersebut boleh dikatakan gagal hingga akhir periode PELITA III. Diversifikasi produksi pangan barulah menunjukkan sedikit keberhasilan pada PELITA IV. Perkembangan diversifikasi produksi pangan tersebut sangat dipengaruhi oleh upaya pemerintah untuk mencapai swasembada beras. Pencapaian swasembada beras ini turut menghambat diversifikasi produksi pangan tersebut.

Mengingat betapa pentingnya diversifikasi produksi pangan tersebut baik dalam upaya mencapai swasembada pangan, peningkatan pendapatan petani, penyerapan tenaga kerja, penghematan devisa dan menopang kaitan antara industri yang harmonis, maka faktor-faktor penghambatnya haruslah segera dihilangkan. Untuk itu perlu

segera dilakukan reorientasi kebijakan pemerintah dari terpusat secara kaku dan bias untuk peningkatan produksi beras menjadi netral komoditas. Penetapan prioritas komoditas pengembangan haruslah didasarkan pada keuntungan komparatif yang tentunya bersifat spesifik lokasi.

Di samping dipengaruhi oleh insentif ekonomi, luas penguasaan lahan turut pula mempengaruhi diversifikasi usaha tani. Marginalisasi penguasaan lahan merupakan faktor penghambat internal bagi diversifikasi usaha tani. Oleh karena itu konsep diversifikasi produksi pangan selayaknya dipusatkan pada diversifikasi regional, bukan diversifikasi cabang usaha tani.

Tidak seperti yang diperkirakan banyak kalangan, produksi palawija ternyata sangat responsif terhadap perubahan harga, khususnya harga komoditas yang bersangkutan. Oleh karena itu kebijaksanaan harga dapat dipakai sebagai instrumen kebijakan yang efektif. Penataan pemasaran dan stabilisasi harga merupakan faktor kunci pengembangan diversifikasi produksi pangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Departemen Pertanian. Direktorat Jenderal Tanaman Pangan. *Laporan Studi Penawaran dan Permintaan Tanaman Pangan di Indonesia*. Jakarta, 1988.
- Biro Pusat Statistik. *Pola Usaha Pertanian Pola Tanam, Sensus Penduduk 1983*, buku 3: *Aplikasi Teknologi Pertanian; Investasi Tanaman Pangan dan Pola Usaha Tani*, oleh Kasryno F.C. Saleh dan P.U. Hadi, 1983.
- Mears, L.A. dan S. Moeljono. "Food Policy." Dalam *The Indonesian Economy During the Soeharto Era*. Editor oleh A. Booth dan D. McCawley. Oxford University Press, 1981.
- Purwoto, A. dan T. Sudaryanto. "Pola Usaha Tani, Penawaran Hasil dan Permintaan Masukan Pola Usaha Tani Tumpang Sari Padi dan Jagung di Kalimantan Selatan." Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor, 1989.
- Simatupang, P. "Potensi dan Kebijakan Pengembangan Usaha Tani Non Padi Rakyat. Prosiding Pata-nas, Perubahan Ekonomi Pedesaan Menuju Struktur Ekonomi Berimbang." Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor, 1989, hal. 143-152.
- Pusat Penelitian Agro Ekonomi, "Expenditure Constraint on Javanese Rice Farming," Bogor, 1989 (mimeo Graphed).
- Sudaryanto, T. "Teknologi Produktivitas dan Respons Petani Terhadap Harga di Kalimantan Selatan," Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor, 1989.

Dokumen



RINGKASAN PERISTIWA ASEAN Kegiatan-kegiatan ASEAN

Penyusun:

SUDIBYO (Editor), Yoyok ARIESSUSANTO

- I. PERTEMUAN INFORMAL PARA MENTERI EKONOMI ASEAN
- II. PERTEMUAN AIPO KE-10
- III. KERJASAMA ASEAN
 - A. Kerjasama Energi dan Minyak ASEAN
 - 1. Rencana Pipanisasi Gas ASEAN
 - B. Kerjasama Perdagangan dan Pariwisata
 - 1. Hambatan Perdagangan Intra ASEAN
 - 2. Perdagangan Jasa ASEAN
 - 3. Prospek Ekspor Hasil Kerajinan ASEAN
 - 4. Sidang Komite Perdagangan dan Pariwisata ASEAN
 - 5. Pekan Dagang ASEAN (ATF) ke-4
 - 6. Pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas
 - 7. Seminar Perdagangan ASEAN
 - 8. Tahun Kunjungan ASEAN 1992
 - 9. Paket Wisata ASEAN Terpadu
 - 10. Tim Bersama Tahun Wisata ASEAN
 - C. Kerjasama Pangan, Pertanian dan Kehutanan
 - 1. Kerjasama Pertanian ASEAN
 - 2. Kerjasama Pasca Panen ASEAN
 - 3. Konperensi Hasil Hutan ASEAN
 - 4. Pertemuan Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan ASEAN
 - 5. Pembentukan Perhimpunan Petani ASEAN
 - 6. Pembentukan Federasi Perikanan ASEAN
 - 7. Konperensi Federasi Perikanan ASEAN ke-1
 - D. Kerjasama Transportasi dan Komunikasi
 - 1. Rapat Tahunan ARFCCM ke-5
 - E. Kerjasama Pemuda ASEAN
 - 1. Pelestarian Semangat ASEAN
 - 2. Program Kapal Pemuda ASEAN
 - F. Kerjasama Perburuhan ASEAN
 - 1. Dewan Serikat Pekerja ASEAN
 - 2. Konperensi Kepegawaian ASEAN ke-5
 - 3. Masalah Perburuhan ASEAN
- IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIALOG
 - A. Hubungan ASEAN-Jepang
 - 1. Forum ASEAN-Jepang ke-11
 - 2. Pelepasan Saham Jepang dalam JAIC
 - 3. Kerjasama Pengusaha ASEAN-Jepang
 - 4. Kerjasama Pemuda ASEAN-Jepang
 - B. Hubungan ASEAN-AS
 - C. Hubungan ASEAN-Jerman
- V. HUBUNGAN ASEAN DENGAN NEGARA-NEGARA LAIN
 - A. Hubungan ASEAN-Korea Selatan
 - B. Hubungan ASEAN-Taiwan
- VI. USAHA ASEAN MEMBANTU MENYELESAIKAN KONFLIK KAMBOJA
 - A. Rencana Pertemuan Perdamaian Kamboja
 - B. Usaha ASEAN Lewat PBB

I. PERTEMUAN INFORMAL PARA MENTERI EKONOMI ASEAN

Pertemuan Informal para Menteri Ekonomi ASEAN berlangsung di Bangkok awal September 1989 untuk membahas gagasan PM Australia, Bob Hawke, tentang kerjasama Asia-Pasifik, pandangan dan partisipasi ASEAN dalam kerjasama itu serta rencana Pertemuan Tingkat Menteri Asia-Pasifik di Canberra.

Para Menteri Ekonomi ASEAN itu mendesak agar Pertemuan Tingkat Menteri Asia-Pasifik yang akan berlangsung di Canberra, tidak menjurus kepada pembentukan blok perdagangan baru (*Suara Pembaruan*, 18-9-1989).

Seusai melaporkan hasil pertemuan itu kepada Presiden Soeharto di Jalan Cendana tanggal 16 September 1989, Menteri Perdagangan Arifin M. Siregar dan Menteri Perindustrian Ir. Hartarto mengatakan bahwa ASEAN: (1) mengharapkan Pertemuan Canberra tanggal 6-7 November 1989 merupakan penajakan awal dan tidak untuk meluncurkan program kerjasama baru. Pertemuan itu hendaknya hanya untuk memulai konsultasi informal mengenai masalah ekonomi yang merupakan kepentingan bersama negara-negara di kawasan Asia-Pasifik; (2) mengharapkan agar dalam kerjasama Asia-Pasifik itu, identitas dan kesatuan ASEAN serta hubungan dengan mitra dialognya dan Negara Ketiga selama ini tetap terpelihara; (3) mengharapkan agar Pertemuan Canberra hendaknya menjadi forum untuk membahas masalah secara terbuka dan konstruktif, tetapi tidak mengarah pada pengambilan keputusan yang mengikat para peserta. Pertemuan harus memusatkan perhatian hanya pada masalah ekonomi, tanpa menjurus pada pembentukan suatu blok perdagangan, karena hal itu hanya akan mengundang perang dagang dengan kelompok-kelompok kawasan yang ada saat ini; (4) akan mempertimbangkan agar Pertemuan Canberra itu hanya membahas masalah perkembangan ekonomi internasional, penyesuaian struktural dan pertumbuhan regional, serta membahas masalah yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang berkaitan dengan perundingan-perundingan perdagangan multilateral seperti GATT, perdagangan regional, kerjasama regional dalam bidang investasi dan alih teknologi, serta aspek-aspek yang berkaitan dengan pengembangan sumber daya manusia; (5) mengharapkan agar peserta tahap awal Pertemuan Canberra dibatasi 12 negara saja, yakni 6 negara anggota ASEAN, Australia, Selandia Baru, AS, Kanada, Jepang dan Korea Selatan. Di samping itu, ASEAN tidak keberatan atas kehadiran Sekjen

Forum Pasifik Selatan sebagai peninjau; (6) akan bersikap terbuka atas penambahan peserta pada pertemuan-pertemuan yang sama tahap selanjutnya; (7) mengharapkan agar ASEAN diberi peran sentral dan mekanisme yang telah ada dalam ASEAN dimanfaatkan sebanyak mungkin; (8) mengharapkan perlunya memperbaiki aspek-aspek politik yang mungkin timbul, terutama pada tahap awal kerjasama. Untuk inilah, para menteri luar negeri perlu hadir pada Pertemuan Canberra itu; (9) bersikap positif atas usaha pengembangan kerjasama Asia-Pasifik itu.

Dalam pertemuan informal itu, Indonesia menekankan ASEAN agar bersikap pragmatis, dalam arti memanfaatkan Kerjasama Asia-Pasifik itu semaksimal mungkin untuk memperjuangkan kepentingan ekonomi dan pengembangan negara-negara ASEAN tanpa menjurus pada pembentukan suatu blok perdagangan (*Kompas*, 18-9-1989).

II. PERTEMUAN AIPO KE-10

Pertemuan Organisasi Antar Parlemen ASEAN atau *ASEAN Intern Parliamentary Organization (AIPO)* ke-10 berlangsung di Manila tanggal 22-28 Agustus 1989, dihadiri oleh 100 orang anggota Parlemen negara anggota ASEAN dan para peninjau antara lain dari Australia, Kanada, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, Papua Nugini, Inggris, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Pertemuan ini untuk membahas: (1) masalah pemberantasan peredaran narkoba dan aspek hukumnya; (2) penyebaran penyakit Aids dan penanggulangannya; (3) pelestarian lingkungan hidup dan pertukaran pemuda; (4) kerjasama ekonomi, termasuk pembukaan pasar saham dan inisiatif menentang proteksionisme (*Merdeka*, 22-8-1989).

Presiden Filipina, Corazon Aquino mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) para anggota Parlemen agar menggunakan AIPO sebagai tempat pertukaran pikiran mengenai masalah-masalah kepentingan bersama yang sensitif seperti pertahanan regional; (2) AIPO dapat menjadi kekuatan untuk menyatukan semua negara anggota ASEAN melalui resolusi yang dapat diterjemahkan ke dalam perundang-undangan di masing-masing negara anggota; (3) negara-negara ASEAN agar melengkapi kebutuhan anggota yang lain dengan tetap berdasarkan pada penghormatan kedaulatan setiap negara, dan kekuatan cara hidup ASEAN; (4) kekuatan ASEAN timbul dari kemauan kolektif rakyatnya; (5) kerjasama yang erat antar Parle-

men akan memperbesar partisipasi dalam usaha-usaha bersama ASEAN (*Antara*, 23-8-1989).

Sementara itu pesan tertulis Presiden Soeharto pada pertemuan itu mengharapkan ASEAN agar tetap waspada terhadap tantangan dan implikasi yang mungkin timbul sehubungan dengan integrasi MEE dan pergeseran pembangunan dari Atlantik ke kawasan Pasifik. ASEAN harus selalu hati-hati untuk menentukan arah perkembangannya di masa mendatang.

Sedangkan pesan tertulis PM Malaysia, Mahathir Mohamad, antara lain: (1) perlu memperbesar usaha-usaha untuk memperbaiki penanaman modal dan perdagangan antar ASEAN untuk mendorong pertumbuhan ekonomi regional; (2) beberapa negara anggota ASEAN terlibat persaingan ekonomi, namun demikian mereka harus bekerjasama untuk melindungi diri mereka sendiri, karena hal ini merupakan kebutuhan yang lebih mendesak; (3) meskipun negara-negara maju banyak terlibat dalam persaingan ekonomi, tetapi mereka tetap bersatu untuk memperkuat pertahanan ekonominya; (4) para anggota Parlemen ASEAN berperan penting untuk mengupayakan langkah-langkah untuk memperbesar kebebasan perdagangan, kemudahan memasarkan barang, harga-harga komoditi yang pantas dan sesuai dan arus sumber daya keuangan yang lebih besar, serta peringanan beban negara-negara penanggung hutang luar negeri; (5) ASEAN tidak menggunakan perang atau ancaman penggunaan kekuatan untuk menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat; (6) ZOPFAN merupakan langkah maju yang sudah disahkan ASEAN yang merupakan suatu realisasi awal tujuan agar menjadi prioritas utama; (7) ASEAN tidak dapat diharapkan untuk melakukan semua pengorbanan dalam jangka waktu yang tidak terbatas sebagai negara pemberi suaka pertama bagi para pengungsi karena masalah itu memiliki konsekuensi domestik dan sosial bagi anggota ASEAN; (8) ASEAN tunduk kepada keputusan-keputusan konperensi internasional mengenai pengungsi Indocina di Jenewa bulan Juni 1989 yang menetapkan bahwa kamp pengungsi Indocina akan dikurangi dan tidak ada masalah tersisa yang akan membebani negara-negara anggota ASEAN (*Antara*, 23-8-1989).

Presiden Singapura, Wae Kim Wee, mengatakan: (1) ASEAN agar terus mengupayakan solidaritas dan kekuatan sebagai persiapan menjelang abad ke-21; (2) parlemen-parlemen ASEAN hendaknya melakukan konsultasi dan pembicaraan yang lebih erat mengenai masalah Kamboja, proteksionisme perdagangan, kerja-

sama Asia-Pasifik dan penyalahgunaan obat bius; (3) anggota Parlemen ASEAN agar membuat dorongan baru dan memperbesar komitmen yang memungkinkan pemerintah negara anggota ASEAN untuk menangani persoalan-persoalan secara efektif; (4) suatu penyelesaian yang menyeluruh, adil dan langgeng di Kamboja itulah yang dapat diterima oleh ASEAN dan dunia internasional.

PM Muangthai, Chatichai Choonhavan di samping menekankan bahwa masalah Kamboja tetap merupakan suatu ancaman serius terhadap stabilitas dan keamanan kawasan ASEAN. PM Muangthai, Chatichai Choonhavan mengatakan bahwa: (1) negaranya tetap prihatin dengan langkah-langkah proteksionisme perdagangan; (2) rintangan-rintangan perdagangan, subsidi pertanian dan program penunjang yang lain di negara maju telah memberikan pengaruh buruk atas hasil ekspor dan kesejahteraan rakyat di negara-negara berkembang; (3) babak perundingan perdagangan multilateral di Uruguay hendaknya menghasilkan liberalisasi sistem perdagangan dunia.

Sementara itu Brunei Darussalam yang bukan anggota AIPO, karena negara itu tidak mempunyai Parlemen tidak menyampaikan pesan dan memperoleh status sebagai peninjau (*Angkatan Bersenjata*, 24-8-1989).

Hasil pertemuan itu antara lain: (1) menyerukan penghapusan segala pangkalan militer asing dari kawasan Asia Tenggara. Di samping itu juga ditegaskan, kenetralan belum merupakan jaminan perdamaian, jika tidak ada kerjasama dari negara-negara adikuasa; (2) penghapusan fasilitas militer asing dan pemusnahan senjata nuklir merupakan langkah awal yang besar bagi realisasi konsep ZOPFAN; (3) pada waktu yang tepat, ASEAN harus mengadakan konsultasi dengan AS, Uni Soviet, Cina, Jepang dan India serta kekuatan dunia yang lain tentang usaha pembentukan ZOPFAN untuk mencari dukungan serta pengakuan; (4) diperlukan pendekatan bersama untuk menghadapi proteksionisme dan diharapkan para mitra dagang ASEAN mengadakan liberalisasi perdagangan dunia lebih lanjut; (5) meminta negara-negara maju agar mengakhiri subsidi pertanian, karena berdampak merugikan ekspor komoditas ASEAN; (6) mendesak MEE agar tidak membebani rintangan-rintangan perdagangan yang baru pada saat pelaksanaan pasar tunggal Eropa tahun 1992; (7) mengecam kampanye yang menentang minyak nabati dan kayu hutan tropis; (8) menyerukan kepada negara-negara maju agar menahan diri untuk tidak melakukan

pembalasan dan mendiskriminasi perundang-undangan perdagangan yang membatasi masuknya produk-produk daerah tropis ke pasar mereka; (9) menyerukan agar kebijaksanaan umum dalam tubuh ASEAN melindungi lingkungan; (10) menyarankan agar Parlemen Jepang bekerjasama dengan Korea Selatan dan Taiwan untuk menciptakan suatu dana reboisasi ASEAN guna menanam kembali hutan-hutan gundul di Indonesia, Filipina, Malaysia dan Muangthai yang menjual kayu mereka ke Asia Timur; (11) menyerukan agar dibuat Undang-Undang dan kebijaksanaan bersama untuk memerangi penyalahgunaan dan penyelundupan obat bius; (12) mendesak Parlemen anggota ASEAN agar meluluskan Undang-Undang yang melindungi semua pekerja pendatang resmi dan kerjasama untuk mencegah masuknya para pekerja gelap; (13) memutuskan untuk mendirikan sekretariat tetap di Jakarta dan lokasinya akan ditentukan oleh para ketua pertemuan konperensi itu dalam waktu enam bulan (*Jakarta Post*, 28-8-1989).

III. KERJASAMA ASEAN

A. KERJASAMA ENERGI DAN MINYAK ASEAN

1. Rencana Pipanisasi Gas ASEAN

Dirjen Minyak dan Gas Bumi Indonesia, Ir. Suyitno Patmosukismo, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 14 Oktober 1989 bahwa: (1) penyaluran gas alam dengan sistem interkoneksi melalui pipa antar negara-negara ASEAN akan segera dilakukan; (2) dengan sistem ini pemasokan energi ke negara anggota ASEAN dapat dipenuhi berdasarkan persetujuan bersama; (3) melalui sistem interkoneksi diharapkan pemasokan kebutuhan sumber energi oleh masing-masing negara ASEAN dapat lebih mudah dan sesuai rencana; (4) rencana pipanisasi gas alam ASEAN telah disepakati oleh tiga negara walaupun sifatnya masih terbatas pada hubungan bilateral; (5) Indonesia dan Singapura sedang melakukan perundingan teknis yang diharapkan menghasilkan keputusan, sementara Malaysia dan Singapura telah menyatakan persetujuannya (*Suara Pembaruan*, 16-10-1989).

B. KERJASAMA PERDAGANGAN DAN PARIWISATA

1. Hambatan Perdagangan Intra-ASEAN

Wakil Ketua Kompartemen Perdagangan Luar Negeri Kadin Indonesia, Drs. Sudradjat, mengatakan di Ja-

karta tanggal 10 Agustus 1989 bahwa: (1) 22 tahun sejak berdirinya ASEAN kegiatan proyek investasi patungan dan perdagangan intra-ASEAN belum banyak mengalami kemajuan; (2) keinginan untuk mempererat kerjasama perdagangan, ekonomi dan investasi dengan saling memberikan kemudahan, dalam prakteknya sering terhambat karena semangat proteksionisme di masing-masing negara anggota ASEAN masih besar bila dibandingkan dengan kehendak untuk membentuk masyarakat ekonomi ASEAN; (3) untuk memperbaiki daya saing industri di dalam negeri dan di pasar internasional negara-negara ASEAN telah melakukan deregulasi dan penurunan proteksi agar produk industri ASEAN terhindar dari jebakan ekonomi biaya tinggi; (4) usaha nasional untuk menghasilkan ekonomi yang lebih efisien dan mampu bersaing di pasar internasional tetap merupakan upaya yang sangat penting; (5) sesama negara anggota ASEAN sepakat untuk tidak saling menjatuhkan dalam pemasaran produk negara anggotanya, terutama untuk menghadapi negara-negara maju seperti Jepang, AS dan MEE. Hal ini sangat penting untuk memperkokoh kerjasama ekonomi ASEAN; (6) volume perdagangan antar ASEAN sangat kecil karena barang-barang yang dihasilkan negara anggota pada umumnya hampir sama; (7) investasi patungan antar swasta ASEAN relatif masih kecil dibanding dengan usaha patungan dengan Jepang atau Hongkong, karena masing-masing negara anggota berusaha untuk meningkatkan investasi asing di negaranya; (8) karena persaingan untuk menarik investasi asing di antara negara anggota ASEAN cukup ketat, akibatnya investasi antar swasta ASEAN terhambat; (9) untuk meningkatkan usaha patungan ASEAN, Kadin Indonesia telah mengusulkan beberapa proyek, seperti industri pengolahan rotan di Sulawesi Tenggara; (10) untuk meneliti kemungkinan peningkatan kerjasama ekonomi antar ASEAN, Kadin ASEAN telah membentuk Kelompok 14 untuk memberikan masukan kepada masing-masing pemerintah anggota ASEAN (*Antara*, 10-8-1989).

2. Perdagangan Jasa ASEAN

Seminar Perdagangan Jasa ASEAN berlangsung di Jakarta tanggal 7 Agustus 1989 untuk membahas isu-isu kompleks dalam perdagangan jasa.

Menteri Muda Perdagangan, J. Soedradjad Djiwandono mengatakan pada seminar itu bahwa: (1) meskipun sektor perdagangan jasa ASEAN telah tumbuh, tetapi bagian terbesar dari sektor ini, kecuali Singapura,

masih berada pada tahap awal pengembangannya; (2) semua anggota ASEAN mempunyai kepentingan khusus untuk meyakinkan hasil-hasil Perjanjian Babak Uruguay yang tidak menghambat pertumbuhan sektor jasa negara-negara ASEAN; (3) yang penting, perjanjian yang dihasilkan harus mendorong pembangunan ekonomi, minimal tidak menghambat program-program pembangunan ASEAN; (4) ASEAN puas dengan hasil Perundingan Montreal, karena konsep-konsep yang disetujui mengandung unsur-unsur yang sesuai dengan aspek-aspek pembangunan di negara-negara berkembang; (5) ketentuan tentang industri pemula (*infant industry*) dalam perdagangan jasa akan memberikan kesempatan bagi industri jasa ASEAN untuk tumbuh dan mendapat akses di negara-negara maju; (6) pengkajian yang menyeluruh tentang isu-isu perdagangan jasa memungkinkan ASEAN dapat merumuskan unsur-unsur yang penting untuk dimasukkan dalam perjanjian (*Antara*, 7-8-1989).

3. Prospek Ekspor Hasil Kerajinan ASEAN

Wakil Ketua Kompartemen Perdagangan Luar Negeri Kadin Indonesia, H. Sudradjat, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 7 Agustus 1989 bahwa: (1) di masa mendatang, DP ekspor hasil kerajinan negara-negara anggota ASEAN ke Jepang semakin cerah; (2) ASEAN dituntut untuk meningkatkan mutu serta disain yang berbeda dan selalu berkembang; (3) banyak permintaan dari masyarakat dan pengusaha Jepang atas hasil kerajinan kecil yang belum terkenal dan berkualitas baik; (4) para pengusaha Jepang tertarik dengan berbagai komponen mobil produk dari Indonesia, karena harganya murah dan kualitasnya baik bila dibandingkan dengan hasil produk mereka; (5) ASEAN, terutama Indonesia, paling cocok untuk investasi di masa mendatang karena stabilitas politik dan keamanannya semakin mantap; (6) Jepang dan anggota Kadin ASEAN lainnya dapat memahami kebijaksanaan ekspor rotan Indonesia dan karenanya para pengusaha rotan Jepang akan menginvestasikan pabriknya di Indonesia; (7) untuk mencari peluang guna memperluas eksponya, Kadin ASEAN selalu aktif mengikuti kegiatan-kegiatan konperensi atau seminar tentang perdagangan internasional (*Antara*, 8-8-1989).

4. Sidang Komite Perdagangan dan Pariwisata ASEAN

Sidang Komite Perdagangan dan Pariwisata ASEAN ke-27 berlangsung di Yogyakarta tanggal 28-30 Agustus 1989, dihadiri oleh para pejabat Departemen

Perdagangan dan Pariwisata se-ASEAN untuk membahas pengurangan tarif bea masuk sejumlah mata dagangan yang disepakati ASEAN sejak 1977 yang pelaksanaannya kurang mantap.

Humas Departemen Perdagangan RI, Soeprapto, mengatakan pada sidang itu bahwa: (1) perdagangan intra-ASEAN harus terus dikembangkan tanpa mengurangi volume perdagangan dengan mitra terdahulu; (2) hubungan dagang negara ASEAN dengan negara lain di luar kawasan masih diwarnai kultur negara yang pernah menjajah mereka, seperti Indonesia dengan Belanda, Malaysia dengan Inggris dan Filipina dengan AS; (3) jumlah barang yang termasuk dalam cakupan PTA sampai 1989 mencapai 14.905 item dengan mendapatkan konsesi penurunan bea masuk bervariasi 25-50% dari bea masuk yang berlaku di masing-masing negara anggota ASEAN. Memasukkan barang-barang baru ke dalam daftar PTA mendapat pengurangan tarif bea masuk (*Margin of Preference* atau MOP) minimal 25%, sedangkan barang-barang dalam daftar lama MOP dinaikkan menjadi 50% (*Kompas*, 30-8-1989).

5. Pekan Dagang ASEAN (ATF) ke-4

Kepala Badan Pengembangan Ekspor Nasional, Arifin Lumban Gaol mengatakan di Jakarta, 6 September 1989, bahwa: (1) Indonesia kini tidak lagi dilihat sebagai sumber penghasil bahan baku bagi pasaran internasional, tetapi telah menjadi salah satu negara potensial sumber pemasok hasil industri manufaktur; (2) sebulan menjelang berlangsungnya ATF di Jakarta, ribuan calon pembeli dari 57 negara sudah memastikan diri untuk mencari aneka macam produk industri yang mereka butuhkan; (3) merosotnya daya saing negara-negara industri baru agaknya membuat Indonesia semakin diperhatikan dunia, karena produk yang mereka minati umumnya jenis produk yang selama ini dipasok oleh negara industri baru; (4) para pengusaha di dalam negeri agar menanggapi dan memanfaatkan kesempatan ini dengan baik. Mereka harus menyadari bahwa persaingan di pasar internasional sekarang sangat ketat (*Kompas*, 7-9-1989).

Pekan Dagang ASEAN (*ASEAN Trade Fair* = ATF) IV berlangsung di Jakarta tanggal 3-13 Oktober 1989 diikuti oleh sekitar 359 perusahaan swasta dari Indonesia dan 97 perusahaan dari negara-negara anggota ASEAN lainnya (Malaysia: 23, Filipina: 27, Singapura: 21, Muangthai: 20 dan Brunei Darussalam: 6) (*Suara Karya*, 18-10-1989).

Ada 3 kategori peserta pameran, yakni: (a) pemerintah negara-negara anggota ASEAN yang masing-masing memiliki stand nasional; (b) 9 buah *ASEAN Industry & Commodity Club*, yakni *ASEAN Chemical Industries Club* (ACIC), *ASEAN Handicraft Promotion and Development* (AHPADA), *ASEAN Panel Product Federation* (APPF), *ASEAN Federation of Furniture Manufacturers* (AFFM), *ASEAN Coffee Club* (ACC), *ASEAN Pulp and Paper Industry Club* (APPIC), *ASEAN Aluminium Industry Club* (AAIC), *ASEAN Federation of Textiles Industries* dan *ASEAN Federation of Glass Manufacturers*; (c) 359 perusahaan swasta dari Indonesia dan 97 peserta swasta di luar Indonesia.

Sementara itu tercatat sekitar 1.062 perusahaan pembeli dari 59 negara, di samping 355 orang datang dalam bentuk misi dagang dari 11 negara (Jepang: 89, Malaysia: 53, Singapura: 68, Belanda: 30, Swedia: 26, Australia: 21, Denmark: 17, Finlandia: 16, Bangladesh: 10, Jerman Barat: 9, dan Filipina: 16) (*Business News*, 4-10-1989).

Beberapa catatan muncul se usai Pameran Dagang ASEAN 1989 itu, di antaranya: (1) kontrak penjualan langsung selama 10 hari berlangsungnya ATF mencapai US\$65,6 juta (Rp 120 milyar); (2) Australia merupakan pembeli terbesar dalam ATF, senilai US\$22,1 juta (33,71% dari total transaksi). Sedangkan pembeli tradisional Indonesia, yakni AS dan Jepang masing-masing hanya mencapai US\$4 juta (6,06%) dan US\$3 juta (4,54%); (3) ATF dapat dimanfaatkan sebagai sumber informasi bagi produsen atau eksportir. Bahkan tanpa diduga ATF dapat dijadikan ajang peninjauan antara pengusaha Indonesia dan asing untuk mengadakan usaha patungan; (4) bagaimana menentukan langkah-langkah selanjutnya untuk mempertahankan langkah-langkah awal yang baik itu, seperti mempertahankan kualitas barang, sehingga hubungan dagang jangka panjang dapat dibina atau dipertahankan; (5) besarnya pembeli asing yang berhasil didatangkan penyelenggara merupakan daya tarik ikutnya Indonesia dalam ATF.

Namun demikian, kritik-kritik juga muncuil, antara lain dari sejumlah pembeli Jepang, yang amat menyayangkan kurangnya perhatian para eksportir Indonesia yang tidak menyediakan masing-masing stand (*Suara Karya*, 18-10-1989).

Menko Ekuin/Pengawasan Pembangunan RI, Radius Prawiro, mengatakan pada pembukaan ASEAN Trade Fair di Jakarta tanggal 3 Oktober 1989 bahwa: (1) perdagangan intra-ASEAN rata-rata tumbuh 14%/tahun sepanjang dekade terakhir ini. Hal ini lebih tinggi

daripada pertumbuhan perdagangan antara ASEAN dan negara-negara maju; (2) beberapa faktor yang mendorong pertumbuhan itu antara lain: (a) kebijaksanaan pengaturan perdagangan ASEAN; (b) diversifikasi ekonomi di negara-negara anggota ASEAN; (c) meningkatnya permintaan berbagai macam produk dari banyak negara; (e) stabilitas politik yang mantap; (f) peningkatan kemampuan teknologi canggih dan sumber daya alam yang sangat besar; (g) mata uang yang kompetitif dan tenaga kerja yang melimpah; (3) dinamika masing-masing negara anggota ASEAN membuat ekonomi mereka berbeda, tetapi juga menciptakan suatu kesatuan karena mempunyai sifat saling melengkapi; (4) perbedaan pertumbuhan ekonomi masing-masing negara anggota ASEAN menyebabkan pencapaian tingkat investasi mereka juga berbeda; (5) di Indonesia investasi selama tahun 1988 mencapai US\$4,4 milyar dan dalam semester pertama 1989 sudah mencapai US\$2,7 milyar; (6) pertumbuhan ekspor-impor Indonesia dengan negara-negara anggota ASEAN selama tiga tahun ini mencapai 35%; (7) ATF hanya merupakan sebuah refleksi kecil dalam kerjasama dan peningkatan hubungan antar negara anggota ASEAN; (8) pertumbuhan pembangunan, seperti produk industri, industri olahan, komoditi dan pariwisata semakin tampak jelas di masing-masing negara dan juga di dalam kerjasama intra-ASEAN; (9) perubahan di pasar internasional dan kecenderungan pembentukan blok perdagangan, selain akan mengubah wajah dunia juga memaksa ASEAN untuk menjadi semakin kompetitif dan waspada; (10) ASEAN memerlukan waktu lebih lama lagi untuk mengukuhkan daya saingnya serta menentukan pengaturan struktural yang diperlukan; (11) ASEAN ingin melakukan perubahan-perubahan yang diperlukan untuk menyongsong tantangan-tantangan di tahun 1990-an.

Menteri Perdagangan RI, Arifin Siregar, mengatakan bahwa: (1) pameran dagang ASEAN merupakan realisasi dari tujuan bersama untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN serta antara ASEAN dan bagian dunia lainnya; (2) bangsa-bangsa ASEAN telah menikmati manfaat dari kecenderungan pertumbuhan ekonomi global dan ingin memelihara serta meningkatkan hubungan yang telah mereka peroleh selama keberadaan ASEAN; (3) di samping menginginkan produk-produknya semakin menarik dan kompetitif, ASEAN ingin juga memperluas sektor industri dan meningkatkan taraf hidup rakyatnya (*Antara*, 3-10-1989).

Direktur *International Trade Development Centre* (Perdagangan Luar Negeri) Australia, Michael Burgess, mengatakan kepada pers di Arena ATF Jakarta tanggal

5 Oktober 1989 bahwa: (1) negaranya telah menyadari bahwa ASEAN sekarang ini mempunyai potensi yang cukup besar untuk memproduksi barang-barang industri; (2) Australia ingin memberikan peluang bagi barang-barang produksi ASEAN untuk masuk ke pasar negaranya; (3) adanya pasar tunggal Eropa tahun 1992 dan semakin meningkatnya potensi perkembangan ekonomi serta industri manufaktur di ASEAN merupakan penyebab beralihnya perhatian Australia ke Asia Tenggara; (4) Australia telah melakukan program tiga tahun untuk meningkatkan peluang pasar bagi Indonesia, dengan menunjuk konsultan John Harding untuk mempelajari potensi produksi, pasar dan identifikasi komoditi; (5) program peluang pasar ini dibiayai oleh Australia dan merupakan bantuan kepada negara-negara ASEAN; (6) keterlambatan menggarap pasar di Australia menyebabkan para importir negara itu yang memiliki kuota impor barang yang diijinkan diimpor masih kurang yakin untuk melakukan pembelian ke Indonesia; (7) melalui program tiga tahun ini diharapkan para pengusaha Australia mempunyai keyakinan yang lebih besar atas kemampuan produksi Indonesia, terutama setelah mereka melakukan peninjauan ke perusahaan-perusahaan yang diminatinya untuk dibeli produksinya; (8) 37 orang misi pembelian Australia yang datang ke ATF 1989 untuk menjajagi pembelian komoditi mebel rotan, keranjang rotan, pakaian jadi, tekstil, kertas dan alat kantor, makanan olahan, sepatu dan perlengkapan rumah tangga; (9) selama ini terhitung cukup banyak pengusaha Australia yang sukses melakukan kegiatan perdagangan dengan Indonesia; (10) kursi jati buatan Indonesia yang diekspor ke Australia difiniskan dulu kemudian direkspor ke Selandia Baru dan Jerman Barat; (11) sistem perdagangan Australia masih menerapkan kebijaksanaan global kuota, tetapi masih memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk meningkatkan perdagangan komoditi yang bermutu baik, menarik dengan harga yang bersaing; (12) setiap tahun nilai ekspor nonmigas Indonesia ke Australia mengalami peningkatan. Dibandingkan tahun sebelumnya, tahun 1986-1987 naik 29% dan pada tahun 1987-1989 naik 28% dibanding tahun sebelumnya; (13) meskipun masih kecil peluang pasar Indonesia di Australia terus meningkat, tahun 1985-1986 hanya 0,6% dari total impor Australia dan tahun 1986-1987 mencapai 1,4%. Hal ini berarti naik dari peringkat 20 menjadi peringkat 17 sebagai negara pengekspor utama; (14) Australia masih memperoleh surplus perdagangan dengan Indonesia (nilai impor Indonesia dari Australia mencapai A\$745 juta sedangkan eksportnya hanya A\$418 juta), tetapi pada tahun 1989 komposisi ekspor nonmigas mulai dominan

dibanding ekspor migas (*Angkatan Bersenjata*, 6-10-1989).

Sementara itu Dirjen Organisasi Perdagangan Luar Negeri Jepang (JETRO), Hiroshi Sakai, mengatakan kepada pers di Arena ATF Jakarta tanggal 5 Oktober 1989 bahwa: (1) misi dagang Jepang telah berhasil mengadakan transaksi dagang senilai Rp240 juta untuk mata dagangan seperti kerajinan tangan, tekstil dan furniture yang dipamerkan di ATF; (2) secara keseluruhan mata dagangan hasil produksi Indonesia sudah dapat diekspor ke Jepang, tetapi disain dan kualitasnya masih perlu ditingkatkan agar memenuhi selera pasar Jepang; (3) produk-produk yang dihasilkan Indonesia semakin meningkat, tetapi untuk dapat masuk pasar negaranya Indonesia masih harus meningkatkan riset pasarnya; (4) nilai-nilai transaksi dagang Jepang dengan Indonesia dalam tahun-tahun mendatang diharapkan dapat meningkat menjadi Rp3.240 juta (*Suara Pembaruan*, 7-10-1989).

Pada saat yang sama Ketua Delegasi Dagang Jepang ke ATF, Matsushita, mengatakan bahwa: (1) tidak adanya katalog bagi mata dagangan yang dipamerkan merupakan salah satu kelemahan dari para peserta ATF, karena katalog penting sebagai informasi bagi para pembeli; (2) masih ada stand yang tidak ada katalog dan pemiliknya serta petugas yang dapat menangani kontrak atau memberi jawaban terhadap transaksi dagang yang akan dilakukan para delegasi dagang; (3) para petugas penjaga stand yang seharusnya aktif hanya bersikap pasif saja, sehingga memberikan kesan seakan-akan mereka merupakan bagian dari stand yang dipamerkan; (4) produk-produk Indonesia berpeluang besar untuk dapat diterima di pasar Jepang, karena perbaikan mutu produknya dari tahun ke tahun semakin meningkat (*Suara Pembaruan*, 7-10-1989); (5) pembungkus produk makanan olahan dan barang-barang hadiah memberi kesan murahan sehingga turut merendahkan nilai produknya; (6) tidak lancarnya komunikasi dengan beberapa penjaga stand akan mempersulit mereka memperoleh jawaban yang rinci; (7) pembungkus sangat menentukan tinggi rendahnya harga, karena nilainya mencapai 5% dari harga barang itu (*Suara Pembaruan*, 7-10-1989).

Kepala Badan Pengembangan Ekspor Nasional (BPEN), Arifin Lumban Gaol, melaporkan kepada Menmud Perdagangan, J. Soedradjad Djiwandono di arena ATF Jakarta tanggal 11 Oktober 1989 bahwa: (1) ATF dikunjungi sekitar 1.600 pembeli dari berbagai negara dan pembeli potensial datang dari Jepang: 224

orang, Singapura: 165 orang, Arab Saudi: 29 orang, AS: 84 pengusaha dan Hongkong: 55 orang; (2) produk-produk yang diminati pembeli antara lain tekstil dan pakaian jadi, produk rotan dan kayu, alat olahraga, makanan olahan, perhiasan serta kerajinan tangan; (3) tekstil dan pakaian jadi nilai pembeliannya mencapai US\$30,5 juta, hasil pertambangan mencapai US\$22 juta, mebel dan rotan mencapai US\$2 juta, produk karet mencapai US\$869 juta dan alat-alat rumah tangga mencapai US\$700.000; (4) ATF Jakarta diikuti oleh 359 perusahaan Indonesia, 23 perusahaan Malaysia, 21 perusahaan Singapura, 20 perusahaan Muangthai dan 5 perusahaan Brunei serta sekitar 130.000 orang pengunjung (*Antara*, 14-10-1989).

Menmud Perdagangan, J. Soedradjad Djiwandono mengatakan pada penutupan ATF bahwa: (1) pasar dunia semakin bersaing, dan terbentuknya blok-blok perdagangan regional baru yang lebih kuat dapat menimbulkan malapetaka bagi ASEAN; (2) ASEAN harus mampu meningkatkan kerjasama intra-regional, berkembang secara gotong royong dan bersaing secara sehat; (3) pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa negara-negara ASEAN dapat bekerjasama dengan baik meskipun harus saling bersaing; (4) ASEAN tidak pernah bercita-cita membentuk suatu pasar tunggal seperti yang dilakukan kelompok negara tertentu; (5) pasar ASEAN memang unik dan untuk mampu menghadapi pasaran dunia yang makin bersaing negara-negara anggota ASEAN harus bersaing profesional, karenanya profesionalisme dalam produk dan pemasaran harus dijadikan pegangan utama bagi negara anggota ASEAN yang ingin menjual produknya secara nasional, regional dan internasional; (6) masing-masing anggota ASEAN mempunyai keunggulan komparatif dalam hal sumber daya alam dan ketrampilan yang sekaligus menjadi persaingan langsung di antara mereka; (7) kekuatan komparatif ASEAN jika digabungkan dapat menjadi kekuatan yang ampuh untuk menghadapi setiap tantangan dari luar (*Kompas*, 14-10-1989).

6. Pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas

Lokakarya Kerjasama Ekonomi ASEAN berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 6 September 1989 untuk membahas masalah pembentukan kawasan perdagangan bebas di ASEAN dan upaya untuk meningkatkan perdagangan intra-ASEAN. Selain hal itu juga akan membahas hubungan ekonomi AS-ASEAN.

Asisten Direktur Divisi Perdagangan Internasional Malaysia, Rahman Hussein, mengatakan pada pertemuan itu bahwa: (1) negaranya terbuka bagi pembentukan suatu kawasan perdagangan bebas di ASEAN; (2) sudah tiba saatnya bagi ASEAN untuk meningkatkan perdagangan antar anggotanya dengan jalan menciptakan suatu zona perdagangan bebas intra-ASEAN; (3) langkah ini diperlukan guna menghadapi pasar tunggal MEE 1992 dan perjanjian perdagangan bebas AS-Kanada serta proteksi yang dilakukan oleh negara-negara maju; (4) ASEAN perlu meningkatkan kerjasama perdagangan antar anggotanya untuk menarik modal asing.

Presiden Asosiasi Manufaktur Tekstil Malaysia, Allan Tan, mengatakan bahwa: (1) sektor swasta merasa PTA belum mendorong perdagangan antar ASEAN, karena sejumlah pemerintah negara ASEAN bingung harus melindungi industri mereka sendiri atau mendorong terciptanya suatu perdagangan bebas; (2) Malaysia, Indonesia, Filipina dan Muangthai sangat ketat melindungi industri tekstilnya yang tidak memungkinkan terwujudnya perdagangan bebas tekstil antar ASEAN; (3) proses kerja keras Asosiasi Manufaktur Tekstil ASEAN untuk menjadikan semua jenis tekstil berada di bawah PTA tahun 1995 berjalan sangat lambat.

Sementara itu delegasi Singapura, Stefan Wong mengatakan antara lain: (1) kerjasama perdagangan ASEAN terutama yang menyangkut kebijakan PTA merupakan mekanisme bagi suatu liberasi perdagangan ASEAN di masa mendatang; (2) langkah liberasi perdagangan ASEAN akan bergerak ke arah terciptanya suatu kawasan perdagangan bebas dalam ASEAN seperti kawasan perdagangan bebas MEE; (3) Singapura mendukung rancangan pihak AS yang cenderung menuju suatu perjanjian pasar bebas antara ASEAN-AS (*Kompas*, 8-9-1989).

7. Seminar Perdagangan ASEAN

Seminar yang bertema Mengembangkan Perdagangan Dunia Melalui ASEAN berlangsung di Jakarta tanggal 4-6 Oktober 1989, dihadiri oleh beberapa ahli dari dalam dan luar negeri, untuk membahas masalah metode pengembangan perdagangan, program-program penyiadaan hambatan tarif dan non-tarif.

Menteri Perdagangan Arifin M. Siregar, mengatakan pada pembukaan sidang itu bahwa ASEAN kini dituntut untuk lebih efisien, produktif dan lebih terbu-

ka agar peranannya makin terasa dalam pertumbuhan perekonomian dunia. Langkah itu sangat penting artinya di saat perekonomian dunia masih diwarnai oleh tindakan-tindakan proteksionistis.

Dubes MEE untuk Indonesia, Van der Meulen, mengatakan: (1) pasar tunggal MEE, 1992, tidak perlu membuat ASEAN khawatir, karena hal itu bukan upaya untuk meningkatkan proteksi perdagangan; (2) pasar tunggal MEE dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dalam semua bentuk kegiatan ekonomi agar tercapai skala ekonomi yang layak; (3) beberapa tahun belakangan ini pertumbuhan ekonomi MEE mengalami kemunduran. Di saat ASEAN tumbuh dengan 11% setahun, MEE hanya tumbuh 1%; (4) tercapainya skala ekonomi oleh ke-12 negara MEE, memungkinkan blok perdagangan itu bersaing dengan blok perdagangan lainnya, seperti AS-Kanada (*Suara Karya*, 5-10-1989).

Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Prof. Dr. Suhadi Mangkusuwondo, mengatakan bahwa: (1) untuk meningkatkan pemasaran barang eksponnya, ASEAN dapat membentuk Badan Pemasaran Bersama; (2) pasar luar negeri mempengaruhi pertumbuhan perekonomian Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya; (3) banyak negara berkembang yang merasa belum puas atas laju pertumbuhan ekonominya sulit untuk mempertahankan pertumbuhan yang sudah dicapai karena mengalami penurunan; (4) keunggulan komparatif yang dimiliki negara berkembang tidak dapat memberikan keuntungan yang sebenarnya, kecuali bila mereka dapat meraih kemajuan berkat pengane-karagaman produk industri manufakturnya; (5) laju perkembangan perdagangan di antara negara Asia Timur dan Asia Tenggara ternyata cukup cepat bila dibandingkan dengan perdagangan negara-negara Amerika Utara; (6) Jepang yang semula hanya mengimpor komoditi primer, dalam beberapa tahun ini ternyata sangat banyak mengimpor produk manufaktur, karena pertumbuhan ekonominya selama 3 tahun mencapai 6%; (7) negara-negara NICs bermaksud mengurangi surplus perdagangan dengan meningkatkan impornya; (8) sekarang ini negara-negara ASEAN tampaknya akan mengikuti langkah untuk meningkatkan impor guna memenuhi kebutuhan domestik dan barang modal; (9) ASEAN yang telah melaksanakan kebijaksanaan orientasi ekspor telah berhasil meraih banyak keuntungan dari perdagangan internasional; (10) ada beberapa kesulitan untuk menggunakan kebijaksanaan orientasi ekspor seperti: (a) para produsen masih tetap banyak mengandalkan pemasaran produk-produk mereka untuk pasaran domestik; (b) pemberian proteksi

kepada pasar dalam negeri atas barang impor akan dapat menggagalkan usaha pengembangan industri; (c) rasa pesimis yang diungkapkan oleh kalangan industri dan produsen karena rasa takut bersaing di pasar ekspor menghadapi eksportir besar dari negara maju; (d) kelesuan ekspor komoditi primer karena harganya merosot terlalu lama, sehingga merendahkan nilai tukar komoditi primer (*Angkatan Bersenjata*, 7-10-1989).

8. Tahun Kunjungan ASEAN 1992

Pertemuan Komite Pariwisata ASEAN ke-24 berlangsung di Manila tanggal 22 Agustus 1989 dihadiri oleh para pejabat pariwisata dari organisasi nasional ASEAN (NTA) untuk membahas rencana akhir pelaksanaan kampanye promosi pariwisata ASEAN yang bertema *Visit ASEAN Year 1992* (Antara, 22-8-1989).

Wakil Menteri Pariwisata Filipina, Narzalina Lim, mengatakan pada pertemuan itu bahwa: (1) melalui program *Visit ASEAN Year 1992* diharapkan sebanyak 20 juta wisatawan asing akan mengunjungi ASEAN; (2) dalam kesempatan itu ASEAN, akan menampilkan tiga daya tarik utama kepariwisataannya, yakni keragaman kebudayaan, keindahan alam dan keramahtamahan penduduknya; (3) selain sasaran wisatawan asing, masing-masing negara anggota ASEAN juga akan mendorong warga negara mereka untuk saling mengunjungi; (4) pelaksanaan program ini merupakan langkah awal dari usaha untuk menyatukan kawasan ASEAN menjadi satu kesatuan daerah tujuan wisata; (5) sebagai satu kesatuan wilayah ASEAN memiliki potensi kuat untuk menjadi tujuan wisata, karena itu kunjungannya bersifat multi kunjungan dalam arti para wisatawan asing cenderung mengunjungi lebih dari satu negara setiap kali mereka datang; (6) sebagai kawasan tujuan wisata, masing-masing negara anggota ASEAN dapat saling melengkapi kepariwisataan yang ada (*Antara*, 22-8-1989).

9. Paket Wisata ASEAN Terpadu

Simposium Memasyarakatkan ASEAN yang diselenggarakan oleh Sekretariat Nasional ASEAN dengan Universitas Brawijaya berlangsung di Malang tanggal 25 September 1989 untuk membahas masalah paket wisata ASEAN (*Antara*, 2-10-1989).

Drs. I Putu Daniels dari Ditjen Pariwisata mengatakan pada simposium itu bahwa: (1) *ASEAN Travel*

Forum (ATF) dapat sebagai forum bersama untuk menciptakan paket wisata terpadu dan dipasarkan secara serentak; (2) paket wisata terpadu itu berbentuk berbagai ragam pentas seni budaya, kompetisi olahraga, pagelaran musik dan nyanyi kontemporer yang merupakan sentuhan warna pelangi budaya ASEAN; (3) pola kepariwisataan dunia kini cenderung memberikan citra yang lebih menonjol ke arah kawasan Asia-Pasifik sebagai daerah tujuan wisata daripada Eropa dan Amerika; (4) dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, industri pariwisata di Indonesia masih ketinggalan 10-15 tahun. Hal ini disebabkan oleh faktor situasi dan kondisi perekonomian dan keadaan stabilitas nasional yang belum mantap seperti sekarang ini serta kesiapan masyarakat untuk menerima wisatawan asing belum merata ke seluruh pelosok tanah air. Selain itu sarana dan prasarana kepariwisataan belum cukup memadai sehingga mempersulit pembangunan komunikasi pariwisata dalam waktu yang singkat; (5) kepariwisataan Indonesia agar dapat dijadikan produk wisata yang siap dijual diperlukan penanganan yang profesional tanpa mengabaikan unsur-unsur pokok seperti atraksi wisata, komunikasi dan angkutan; (6) penyusunan paket wisata membutuhkan kerjasama terpadu antara Biro Perjalanan Umum dan pihak perusahaan angkutan udara, darat, dan laut, hotel dan restoran, pengelola obyek kepariwisataan, pramuwisata dan pihak yang terkait lainnya; (7) industri pariwisata Indonesia masih harus berjuang keras untuk dapat meraih tempat utama pengambil devisa setelah minyak bumi, karena pada tahun 1986 pariwisata baru menghasilkan devisa US\$590 juta, di bawah minyak, gas, kayu, kopi, tekstil dan karek (*Antara*, 2-10-1989).

10. Tim Bersama Tahun Wisata ASEAN

Direktur Badan Pariwisata Muangthai (TAT), Phanit Sangkavichir, mengatakan kepada pers di Kuala Lumpur tanggal 17 Oktober 1989 bahwa: (1) Malaysia dan Muangthai sepakat membentuk sebuah tim bersama untuk mempromosikan Tahun Kunjungan Wisata ASEAN 1992; (2) TAT dan TDC (Badan Pengembangan Pariwisata Malaysia) akan menanggung biaya promosi; (3) negara-negara yang akan dijadikan ajang promosi gabungan TAT dan TDC antara lain Eropa, Jepang dan Korea Selatan; (4) kunjungan wisatawan Malaysia ke negaranya pada tahun 1989 diperkirakan sama dengan tahun 1988, yakni 800.000 orang wisatawan (*Antara*, 18-10-1989).

C. KERJASAMA PANGAN, PERTANIAN DAN KEHUTANAN

1. Kerjasama Pertanian ASEAN

Ketua Komisi Pangan, Pertanian dan Kehutanan ASEAN (COFAF), Dr. Dudung Abdul Adjid, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 10 Agustus 1989 bahwa: (1) kerjasama pertanian ASEAN masih menghadapi kendala berupa keterbatasan pembiayaan; (2) kecuali Singapura dan Brunei Darussalam, kemampuan keuangan negara-negara anggota ASEAN umumnya masih terbatas; (3) dialog dengan negara-negara donor perlu ditingkatkan lagi, karena ASEAN masih memerlukan dana dari mereka; (4) kerjasama pertanian ASEAN mencakup bidang pengembangan teknologi dan penyediaan fasilitas yang diperlukan untuk meningkatkan penyuluhan pertanian; (5) ASEAN sudah memiliki Pusat Perencanaan Pembangunan Pertanian yang berkedudukan di Bangkok; (6) kerjasama karantina pengamanan komoditi pertanian sangat penting untuk mencegah berbagai penyakit hewan dan tumbuh-tumbuhan yang mungkin terbawa bersama manusia, ternak, tumbuh-tumbuhan, vaksin dan bahan biologik lainnya akibat meningkatnya arus lalu-lintas antar negara ASEAN akhir-akhir ini, baik langsung maupun transit; (7) kerjasama karantina negara-negara anggota ASEAN dapat merumuskan serta merencanakan langkah-langkah kebijaksanaan teknis yang sinkron dan terpadu, sehingga mampu mencegah kemungkinan penularan penyakit hewan dan tumbuh-tumbuhan; (8) kerjasama itu selain dilaksanakan melalui survei atas penyakit hewan dan tumbuh-tumbuhan, perumusan terpadu yang mencakup penanganan kesehatan hewan dan perlindungan tanaman, juga dilakukan melalui tukar-menukar informasi tentang situasi penyakit hewan dan tumbuh-tumbuhan serta peningkatan fasilitas dan kemampuan tenaga kesehatan hewan dan perlindungan tanaman (*Antara*, 10-8-1989).

2. Program Pasca Panen ASEAN

Seminar Pasca Panen ASEAN ke-12 berlangsung di Surabaya tanggal 29-31 Agustus 1989, diikuti oleh 70 orang peserta dari ASEAN, AS, Australia, Inggris, RRC, Vietnam dan Myanmar. Selain untuk mencari teknologi penanganan pasca panen yang baru dengan mengadakan penyelidikan di lingkungan ASEAN, seminar juga mengadakan kunjungan ke Agrindo dan ke gedung beras Dolog Buduran Sidoarjo yang melakukan Program Pengawetan dengan CO₂ (*Angkatan Bersenjata*, 25-8-1989).

3. Konperensi Hasil Hutan ASEAN

Konperensi Hasil Hutan ASEAN ke-1 berlangsung di Kuala Lumpur, tanggal 4-7 September 1989, dihadiri oleh 200 ahli dari ASEAN, Australia, Selandia Baru, Kanada dan negara-negara MEE untuk membahas usaha memerangi kampanye anti kayu tropis yang dilancarkan kalangan lingkungan hidup di AS dan Eropa Barat.

Menteri Industri Primer Malaysia, Lim Keng Yaik, mengatakan bahwa: (1) ASEAN agar bergabung dalam usaha memerangi kampanye anti kayu tropis yang dilancarkan di AS dan Eropa Barat, karena kampanye anti kayu tropis itu akan segera dapat mempengaruhi tingkat permintaan kayu tropis dan produk-produk kayu olahan dari AS dan negara-negara Eropa Barat; (2) Indonesia dan Malaysia merupakan pengekspor kayu tropis terbesar di dunia, sedangkan Muangthai telah mengurangi produknya agar mendapatkan pinjaman baru internasional (*Jakarta Post*, 5-9-1989).

Direktur Pusat Penelitian dan Pengembangan Hasil Hutan Indonesia, Dr. Nana Supriana, mengatakan: (1) penggunaan teknologi mutlak diperlukan untuk mengubah kekayaan hutan menjadi bentuk produksi yang bermanfaat bagi manusia; (2) Indonesia sangat kaya akan hasil hutan, karena memiliki 143 juta ha kawasan hutan, yang 63 juta ha di antaranya merupakan hutan yang telah mantap beroperasi dan tinggal mencari metode peralihan teknologi yang efektif dan efisien; (4) sebagian besar fasilitas peralihan teknologi di negara-negara berkembang telah ketinggalan zaman, tidak efisien dan kurang lengkap. Di samping itu, fasilitas kegiatan penelitian dan pengembangan untuk membantu mempercepat proses peralihan teknologi kurang memadai (*Antara*, 7-9-1989).

Hasil-hasil konperensi antara lain: (1) menghimbau lembaga-lembaga internasional dan nasional agar lebih meningkatkan penyediaan dana bagi pembangunan industri perkayuan tropis; (2) mendesak Pusat Teknologi Perkayuan ASEAN agar memperbarui sumber dana investasi yang berasal dari lembaga-lembaga nasional dan regional; (3) mendesak Pusat Teknologi Perkayuan ASEAN untuk memperbarui insentif dan pajak. Usul ini dimaksudkan agar iklim investasi di bidang industri dapat diciptakan.

Keputusan lainnya berupa 7 resolusi yang berkaitan dengan pembangunan kehutanan di ASEAN yakni: (1)

mempertegas komitmen yang mendukung kebijaksanaan produksi hutan termasuk produktivitasnya; (2) mengakui perlunya peranan teknologi modern dan penggunaan biaya yang lebih efektif untuk mengelola sumber-sumber kehutanan. Di samping itu, *ASEAN Timber Technology Center* (ATTC) agar mencari peluang bagi alih teknologi, generasi dan adaptasi teknologi; (3) mengakui pentingnya pasaran domestik dan perdagangan antar regional produk-produk kehutanan dan menganjurkan ATTC menyebarkan informasi, analisa dan hasil monitornya kepada para industriawan; (4) meminta agar ATTC berinisiatif membuka dialog dengan sektor swasta untuk mencari kemungkinan pembentukan dana bersama bagi penelitian dan pengembangan; (5) mendesak semua sektor industri yang bersumber dari produk hutan agar menyatakan keprihatinannya mengenai kurang dan tidak lengkapnya informasi yang berkaitan dengan area dan potensi hasil-hasil kehutanan yang diterima; (6) menghimbau lembaga-lembaga internasional dan organisasi-organisasi non-pemerintah untuk membetulkan informasi yang salah dan menjelaskan pernyataan-pernyataan yang tidak seimbang dari pihak tertentu yang bersikap ekstrem; (7) mendesak para industriawan ASEAN untuk sepenuhnya menggunakan kesempatan yang baik bagi usaha patungan dan insentif yang diberikan oleh negara masing-masing (*Angkatan Bersenjata*, 9-9-1989).

4. Pertemuan Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan ASEAN

Menteri Pertanian dan Koperasi Muangthai, Vanit Vareekul, mengatakan kepada pers di Bangkok tanggal 4 September 1989 bahwa Pertemuan Komite Pangan, Pertanian dan Kehutanan ASEAN (COFAF) ke-19 yang berlangsung di Brunei Darussalam tanggal 22-25 Agustus 1989 sepakat: (1) membentuk Badan Pangan, Pertanian dan Kehutanan ASEAN; (2) menunjuk Kadin ASEAN untuk melakukan studi kelayakan tentang proyek itu; (3) meminta Muangthai untuk melakukan perundingan dengan pemerintah AS mengenai bantuan keuangan untuk membentuk pusat konservasi hutan di Filipina guna mempromosikan konservasi hutan melalui pendidikan dan latihan serta riset mengenai perlindungan hutan di kawasan Asia Tenggara; (4) membentuk proyek pendidikan pembudidayaan rotan dan bambu untuk substitusi sumber alam yang akan menjadi tanggung jawab Filipina; (5) menunjuk Filipina untuk meminta Jepang agar menyediakan dana bantuan keuangan bagi proyek itu (*Antara*, 5-9-1989).

5. Pembentukan Perhimpunan Petani ASEAN

Sekjen Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Ir. Abdurrachman Rangkuti, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 28 September 1989 bahwa: (1) pembentukan suatu asosiasi yang menghimpun berbagai organisasi petani di negara-negara anggota ASEAN umumnya menghadapi persoalan yang hampir sama yakni masih rendahnya tingkat harga komoditi pertanian dan proteksionisme di negara-negara maju; (2) asosiasi petani ASEAN diperlukan kehadirannya untuk mendorong pemerintah dan berbagai lembaga internasional agar lebih memperhatikan nasib petani (*Merdeka*, 30-9-1989).

Pada saat yang sama Ketua Umum HKTI, Martono, mengatakan bahwa: (1) para pemimpin negara-negara anggota ASEAN sepakat untuk menjajaki pembentukan forum komunikasi antar petani pada tahun 1989. Forum itu sangat penting, khususnya sebagai ajang untuk saling tukar pikiran dan memahami keadaan organisasi tani di negara masing-masing serta mengembangkan kerjasama antar organisasi yang bersangkutan; (2) pembentukan forum itu dilatarbelakangi oleh keanekaragaman organisasi tani di negara-negara anggota ASEAN (*Antara*, 5-10-1989).

6. Pembentukan Federasi Perikanan ASEAN

Pertemuan Kelompok Koordinasi Perikanan ASEAN ke-10 berlangsung di Kuala Lumpur tanggal 25-27 Juli 1989 untuk melakukan tukar-menukar informasi dan merumuskan program atau kebijaksanaan serta aspek-aspek lainnya yang berhubungan dengan ikan dan hasil produksi perikanan, termasuk pemasarannya. Selain itu juga membahas kelestarian dan pengelolaan sumber daya perikanan (*Kompas*, 1-8-1989).

Deputy Menteri Pertanian Malaysia, Mohammad Kassim, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) negara-negara ASEAN, khususnya pengeks-
por udang harimau, sebaiknya mengadakan usaha bersama untuk mencari pasaran baru agar tidak tergantung pada satu pasar saja; (2) langkah ini untuk menghindari rintangan harga komoditi ekspor baru ASEAN dari negara-negara maju yang berupa kontrol mutu dan proteksi tarif; (3) hampir semua negara anggota ASEAN memusatkan pasaran udangnya ke satu pasar yaitu Jepang, karena harganya cukup tinggi, meskipun hal itu tidak akan menguntungkan; (4) sebagian besar anggota ASEAN telah maju pesat dalam bidang perikanan, mi-

salnya kemajuan besar yang dicapai Muangthai dalam pengembangan perikanan di laut dalam dan budidaya air tawar, sementara itu Indonesia dan Filipina maju pesat dalam budidaya ikan air tawar dan laut, sedangkan Malaysia baru menyusul untuk mengembangkan kedua sektor itu; (5) untuk mengembangkan sektor perikanan di kawasan ASEAN diperlukan kerjasama yang lebih luas dengan saling tukar-menukar informasi dan teknologi perikanan; (6) pertemuan diharapkan membuahkan hasil yang optimal untuk semakin mempererat kerjasama ASEAN di bidang perikanan pada khususnya dan pertanian pada umumnya (*Antara*, 26-7-1989).

Mereka sepakat untuk: (1) menggalang persatuan di bidang perikanan yang lebih erat dalam organisasi perikanan ASEAN (*ASEAN Fisheries Federation* atau AFF); (2) mencoba mengurangi atau menghilangkan hambatan tarif dan hambatan lainnya dalam perdagangan komoditi perikanan; (3) mengembangkan strategi bersama guna meningkatkan eksploitasi dan konsumsi ikan ke pasar tradisional maupun baru; (4) menjaga agar harga ikan dan hasil produksi perikanan dapat dipertahankan, baik dalam hal penawaran maupun permintaan komoditi ikan; (5) memantapkan standardisasi kualitas dan hasil produksi perikanan guna memudahkan masuk ke pasar internasional; (6) mempermudah pelayanan atas sektor swasta untuk melakukan kerjasama di bidang perikanan; (7) menangani kegiatan lain yang dianggap penting dalam perdagangan ikan dan hasil produksi perikanan; (8) mengumpulkan menu masakan ikan dari berbagai negara anggota ASEAN guna meningkatkan konsumsi ikan; (9) mendirikan restoran seafood ASEAN; (10) memilih J.A. Sumendap dari Indonesia sebagai Ketua AFF, Wicharn Sirchei-Ekawat dari Muangthai sebagai Wakilnya, Mohamad Jassin dari Malaysia sebagai Sekretaris dan J.G. Waworuntu dari Indonesia sebagai Sekretaris Eksekutif.

Mereka juga sepakat bahwa: (1) jabatan Ketua AFF dipilih dua tahun sekali secara bergiliran dari negara anggota; (2) Pertemuan AFF ke-1 akan diselenggarakan di Bangkok tanggal 7-8 September 1989 untuk membahas cara mengatasi harga udang yang sekarang sedang lesu (*Kompas*, 1-8-1989).

7. Konperensi Federasi Perikanan ASEAN ke-1

Konperensi Federasi Perikanan ASEAN (*ASEAN Fishery Federation* atau AFF) pertama berlangsung di

Bangkok tanggal 9-11 Oktober 1989, dihadiri oleh organisasi-organisasi perikanan dan para Dirjen Perikanan ASEAN serta peninjau dari AS, Uni Soviet dan Jepang yang diwakili para dubes negara itu untuk Muangthai. Pertemuan itu membahas antara lain: (1) masalah pemasaran bersama untuk mempererat hubungan antar anggota ASEAN dalam rangka menghadapi saingan negara penghasil udang di luar ASEAN; (2) kerjasama pengalengan hasil perikanan (*Suara Karya*, 2-10-1989).

Dirjen Perikanan Indonesia, R. Soeprapto, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 30 September 1989 bahwa: (1) AFF merupakan organisasi yang beranggotakan para pengusaha swasta ASEAN yang pertama; (2) Muangthai sudah sangat maju sehingga dapat mengeksport hasil pengalengan ikan senilai US\$1,8 milyar; (3) industri pengalengan ikan di Indonesia sudah berhasil meningkatkan hasil ekspor pengalengan udang, mencapai 450%; (4) Indonesia sedang menuju modernisasi pengepakan hasil perikanan untuk ekspor dengan pengepakan hampa udara; (5) sistem pengepakan hampa udara banyak menghemat waktu, karena hanya memerlukan waktu 10 sampai 20 menit (*Suara Karya*, 2-10-1989).

Wakil Menteri Pertanian dan Koperasi Muangthai, Chareon Kanthawong, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) baru pertama kali ini terbentuk suatu kerjasama komoditi di lingkungan negara-negara anggota ASEAN yang terdiri dari para pengusaha swasta; (2) bentuk kerjasama ini diharapkan semakin erat di masa-masa mendatang karena merupakan kepentingan bersama para pengusaha swasta itu sendiri; (3) pembentukan AFF diharapkan tidak akan menimbulkan persaingan di bidang perikanan di wilayah ASEAN, dan sebaliknya dapat menggalang eratnya kerjasama antara sesama negara anggota ASEAN.

Sementara itu Ketua Umum AFF, J.A. Sumendap, mengatakan bahwa: (1) pemilihan Bangkok sebagai tempat sidang AFF pertama karena Muangthai telah mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi dan bahkan merupakan salah satu yang tertinggi di dunia; (2) pertemuan diharapkan menghasilkan keputusan-keputusan yang praktis dan dapat dilaksanakan; (3) perbedaan-perbedaan mereka tentang perikanan agar disingkirkan sehingga mereka dapat memusatkan perhatian pada kepentingan bersama; (4) Indonesia tertarik kerjasama AFF, karena Indonesia memiliki sumber hasil laut yang sangat besar dan terbuka bagi kerjasama mengeksplorasi sumber-sumber itu secara efisien; (5) pasaran ekspor udang sejak awal tahun 1989

menurun tajam, sehingga sangat mempengaruhi pendapatan para petani ikan di kawasan ASEAN (*Suara Pembaruan*, 10-10-1989).

Hasil-hasil sidang antara lain: (1) Pertemuan AFF ke-2 akan diselenggarakan di Indonesia pada bulan April 1990; (2) membentuk komite kerja industri udang yang diketuai oleh Muangthai untuk mempelajari produksi dan pemasaran udang serta kesejahteraan para pengusaha kecil dan kemungkinan masuknya modal luar negeri. Selain itu komite juga melaporkan dan memberi rekomendasi serta perlindungan yang diperlukan bagi kepentingan anggota ASEAN; (3) membentuk komite kerja usaha patungan yang diketuai oleh Indonesia untuk meneliti kelayakan dan kemungkinannya bagi pertemuan komite ini untuk menyusun konsep pembentukan PT Perikanan ASEAN yang kemudian melaporkan dan memberikan rekomendasi kepada Dewan AFF dalam waktu tiga bulan; (4) membentuk komite restoran ASEAN yang diketuai oleh Malaysia untuk mempelajari dan merealisasikan pendirian Restoran Ikan Laut ASEAN di setiap ibukota negara anggota ASEAN; (5) membentuk komite pengalengan ikan tuna yang diketuai oleh Filipina sedangkan pengolahan dan pemasaran diketuai oleh Singapura; (6) membentuk badan pengawas untuk menghindarkan pelanggaran-pelanggaran perikanan; (7) menyetujui usul Indonesia untuk membentuk perusahaan perikanan ASEAN di Indonesia dengan modal minimum US\$50 juta untuk dipelajari dengan memberikan kesempatan kepada negara-negara anggota ASEAN lainnya ikut berpartisipasi (*Suara Pembaruan*, 13-10-1989).

Ketua Penangkapan Hasil Laut Gabungan Pengusaha Perikanan Indonesia (Gappindo), Sabar S.P. Tampubolon, mengatakan kepada pers di Jakarta tanggal 14 Oktober 1989 bahwa: (1) kesepakatan Anggaran Dasar dan Rumah Tangga AFF akan memperjelas aturan permainan sesama anggota dan pembentukan Komite Pengawas yang diketuai oleh Singapura akan dapat mengetahui pelanggaran aturan; (2) melalui forum ini Indonesia akan dapat memberikan informasi mengenai peraturan yang boleh dan tidak boleh dilakukan; (3) diterimanya usul Indonesia mengenai pembentukan *ASEAN Fishery Corporation* (PT Perikanan ASEAN) sangat menguntungkan karena: (a) merupakan usaha bersama swasta yang pertama terbentuk dalam lingkungan ASEAN; (b) dengan modal US\$75-100 juta di Indonesia akan didirikan suatu pabrik ikan terpadu dari penangkapan, *cold storage*, pengalengan makanan ikan (*fishmeal*) sampai ke pemasarannya; (c) dengan pendirian pabrik ini, ekspor bahan baku berbentuk ikan tidak

diperlukan lagi, tetapi diolah menjadi ikan kalengan dan sisanya berupa tulang-tulang ikan dapat dibuat sebagai bahan baku makanan ikan; (d) Indonesia dapat memperoleh teknologi dari mitra usahanya sesama negara anggota ASEAN yang sudah sangat berpengalaman dalam pengalengan ikan yakni Muangthai; (e) pabrik terpadu ini dapat memperluas lapangan kerja bagi rakyat Indonesia, dan para nelayan yang selama ini sering mengalami kesulitan untuk memasarkan ikannya akan dapat tertampung (*Antara*, 15-10-1989).

D. KERJASAMA TRANSPORTASI DAN KOMUNIKASI

1. Rapat Tahunan ARFCCM ke-5

Rapat Komite Koordinasi Radio Frekuensi ASEAN (*ASEAN Radio Frequency Coordination Committee Meeting* atau ARFCCM) ke-5 berlangsung di Jakarta tanggal 29-30 Agustus 1989, dihadiri oleh 17 orang peserta dari negara anggota ASEAN kecuali Brunei Darussalam, untuk membahas: (1) pengembangan sumber daya manusia melalui latihan tenaga kerja di bidang monitoring radio; (2) jawaban atas tantangan perkembangan ilmu dan teknologi; (3) hasil-hasil pertemuan *ASEAN Sub-Committee Post and Telecommunication* ke-13 di Kuala Lumpur (*Antara*, 29-8-1989).

E. KERJASAMA PEMUDA ASEAN

1. Pelestarian Semangat ASEAN

Menpora Akbar Tandjung mengatakan kepada *Antara* di Jakarta tanggal 19 Agustus 1989 bahwa: (1) kerjasama pemuda ASEAN masih dapat ditingkatkan lagi dengan mengoptimalkan partisipasi negara-negara ASEAN dan memperdalam kualitas dialog untuk melestarikan semangat ASEAN; (2) masalah struktural kepemudaan di Muangthai dan Filipina diharapkan segera dapat diatasi, sehingga kerjasama kepemudaan di ASEAN dapat dipererat karena selama ini wadah kepemudaan yang relatif aktif baru ada di antara Indonesia, Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam; (3) kerjasama pemuda ASEAN berjalan seiring dengan kerjasama antar pemerintahan negara-negara anggota ASEAN yang dirintis 22 tahun yang lalu, terutama sejak pertemuan para kepala pemerintahan negara ASEAN di Bali 1976; (4) peningkatan frekuensi komunikasi antar tokoh pemuda ASEAN dan pendalaman

materi dialog sangat penting, terutama yang diarahkan untuk menjamin kèlestarian semangat ASEAN (*Antara*, 20-8-1989).

2. Program Kapal Pemuda ASEAN

Menko Kesra Soepardjo Rustam mengatakan kepada pemuda peserta Program Kapal Pemuda ASEAN di Gedung Karsa Pemuda Jakarta tanggal 13 Oktober 1989 bahwa: (1) Program Kapal Pemuda ASEAN tahun 1989 merupakan sarana peningkatan persahabatan antar bangsa di kawasan ASEAN dan Jepang; (2) program ini dapat dimanfaatkan bagi para pemuda ASEAN untuk meningkatkan persahabatan dan perdamaian di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik; (3) para pemuda peserta program setibanya di Indonesia diharapkan dapat menikmati keindahan alam dan seni budaya serta sarana hidup rakyatnya (*Angkatan Bersenjata*, 14-10-1989).

F. KERJASAMA PERBURUHAN ASEAN

1. Dewan Serikat Pekerja ASEAN

Siaran Pers DPP SPSI di Jakarta tanggal 5 Agustus 1989 menyebutkan: (1) Konperensi Dewan Serikat Pekerja ASEAN (*ASEAN Trade Union Council* atau ATUC) ke-3 di Kuala Lumpur tanggal 1-3 Agustus 1989 mencatat kecenderungan swastanisasi di sektor pelayanan di berbagai negara ASEAN dengan rasio yang berbeda dalam pelaksanaannya; (2) secara prinsip ATUC tidak menolak swastanisasi, bahkan sebaliknya melihat swastanisasi di sektor pelayanan penting dan umum dapat dilakukan dan tergantung pada masing-masing negara; (3) yang perlu diperhatikan adalah penghormatan terhadap kesepakatan kerja bersama, upah dan tunjangan kerja serta kondisi hubungan kerja; (4) pekerja yang terlibat agar diberi upah, tunjangan dan syarat-syarat kerja serta lingkungan kerja yang tidak boleh berkurang dari yang ada sekarang; (5) perlu diambil langkah-langkah untuk menghindarkan terjadinya pengurangan dan pemindahan tenaga kerja ke tempat lain; (6) serikat pekerja, pekerja dan koperasi harus diberi prioritas pertama untuk membeli perusahaan atau saham; (7) dalam semua kasus tidak boleh ada kelompok atau organisasi politik yang mengambil manfaat swastanisasi; (8) Kongres ATUC ke-3 memilih Dr. Mendoza dari Filipina sebagai Presiden dan Marzuki Ahmad, SH dari Indonesia sebagai salah seorang wakilnya (*Antara*, 6-8-1989).

2. Konperensi Kepegawaian ASEAN ke-5

Konperensi Kepegawaian ASEAN ke-5 yang berte-makan Pengembangan Sumberdaya Manusia dan Pe-ngaruhnya Terhadap Kemajuan Pelayanan Umum ber-langsung di Jakarta tanggal 4-6 September 1989 dan 7-9 September 1989 di Bali, dihadiri 33 peserta utusan dari negara-negara anggota ASEAN untuk mengadakan tukar-menukar pikiran dan informasi mengenai kepega-waian (*Suara Karya*, 5-9-1989).

Ketika menerima 33 orang peserta konperensi itu, Wakil Presiden Sudharmono mengatakan bahwa: (1) konperensi agar memberikan sumbangan bagi pening-katan pembinaan aparatur administrasi pemerintah masing-masing, di samping mengembangkan kerjasama antara negara anggota ASEAN; (2) negara-negara ang-gota ASEAN mempunyai masalah-masalah tersendiri untuk membina dan membangun aparatur pemerintah-annya yang tidak terlepas dari perkembangan bangsa itu sendiri; (3) negara anggota ASEAN mempunyai tu-juan sama untuk mengembangkan dan membina aparatur pemerintahan meskipun permasalahan yang diha-dapi masing-masing berbeda satu sama lain; (4) semua negara anggota ASEAN tentu berusaha agar pembinaan atau pembangunan aparatur dan pegawai negeri di ne-gara masing-masing dapat menciptakan aparatur admi-nistrasi pemerintahan yang dapat diandalkan untuk meneapai tujuan pemerintahnya; (5) untuk melaksana-kan administrasi pembangunan, pemerintah dan bangsa Indonesia mengharapkan setiap pegawai negeri bukan saja melaksanakan tugas-tugas yang diberikan pemerin-tah, tetapi sekaligus menjadi pengabdian negara dan ma-syarakat; (6) pembinaan aparatur pemerintahan dan pe-gawai negeri di Indonesia secara resmi didasarkan pada perundang-undangan yakni UU Pokok Kepegawaian; (7) pemerintah mendorong agar setiap karyawan atau pegawai negeri berhimpun dalam Korpri yang merupa-kan satu-satunya wadah organisasi mereka di luar kedi-nasan; (8) hubungan antara pembinaan yang bersifat resmi oleh pemerintah dan yang bersifat kedinasan oleh Korpri perlu dilakukan terpadu agar tereapai sasaran-sasaran sesuai kebutuhan (*Antara*, 4-9-1989).

Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara RI, Sar-wono Kusumaatmadja, mengatakan kepada pers di Se-kretariat ASEAN Jakarta tanggal 4 September 1989 bahwa: (1) UU Pokok Kepegawaian RI belum sepenuh-nya dilaksanakan, jika hal itu sudah dilaksanakan maka tubuh aparatur negara akan menjadi modern; (2) pen-jabaran atau kerangka landasan UU Pokok Kepega-waian baru akan terwujud pada Pelita V dan hasilnya

baru dapat terlihat sekitar 10-12 tahun mendatang me-lalui pekerjaan, pengalaman kerja dan posisi penting dari aparat yang bersangkutan; (3) saat ini belum ada analisa jabatan, karena itu sering terjadi aparat peme-rintahan yang dikirim ke luar negeri setelah kembali ke Indonesia tidak mempunyai tugas. Hal ini merupakan pemborosan yang tidak dapat dihitung dengan uang (*Suara Karya*, 5-9-1989).

Hasil pertemuan menyebutkan antara lain: (1) Konperensi Kepegawaian ASEAN ke-6 pada tahun 1991 akan dilaksanakan di Brunei Darussalam; (2) ASEAN akan melakukan kerjasama meningkatkan peranan pe-gawai negeri untuk memberikan pelayanan kepada ma-syarakat ASEAN; (3) ASEAN akan melaksanakan pe-nyesuaian dan pertukaran pengalaman di bidang penga-nalisaan jabatan, pemberian penghargaan kepada peg-awai dan sistem informasi kepegawaian; (4) ASEAN berusaha mengarahkan pegawai negerinya ke taraf pro-fesional, terutama dalam peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (5) tukar-menukar pengalaman di bidang kepegawaian di kalangan ASEAN penting dan perlu dilanjutkan (*Antara*, 10-9-1989).

3. Masalah Perburuhan ASEAN

Pertemuan Sub-Komite Masalah Perburuhan ASEAN ke-2 berlangsung di Yogyakarta tanggal 12-14 September 1989 diikuti oleh 19 orang peserta dari ASEAN untuk membahas antara lain: (1) proyek kerja-sama ASEAN di bidang ketenagakerjaan; (2) upaya mempercepat terwujudnya kerjasama ketenagakerjaan guna mendukung perkembangan ekonomi di kawasan ASEAN (*Antara*, 12-9-1989).

Seusai membuka pertemuan itu, Menteri Tenaga Kerja, Cosmas Batubara mengatakan kepada pers seba-gai berikut: (1) semangat ASEAN dalam ketenagaker-jaan perlu dibina ke arah kebersamaan untuk memecah-kan berbagai permasalahan yang ada; (2) negara-negara anggota ASEAN memiliki kesamaan dalam tingkat per-tumbuhan angkatan kerja dan permasalahan ketenaga-kerjaan, terutama yang menyangkut kesempatan kerja dan peningkatan kualitas kerja; (3) pada umumnya, anggota ASEAN memiliki potensi yang eukup besar un-tuk menyediakan tenaga kerja, namun ketrampilan dan kualitas kerjanya masih perlu ditingkatkan; (4) jaminan kesehatan dan suasana lingkungan kerja di ASEAN perlu dibenahi agar kenyamanan dan ketenangan dalam bekerja benar-benar lestari; (5) proyek kerjasama ASEAN di bidang ketenagakerjaan yang telah disepa-

kati antara lain proyek pengembangan sektor informal dan peningkatan kondisi lingkungan kerja yang keduanya dibiayai dengan dana bantuan luar negeri (*Antara*, 12-9-1989).

IV. HUBUNGAN ASEAN DENGAN MITRA DIA-LOG

A. HUBUNGAN ASEAN-JEPANG

1. Forum ASEAN-Jepang ke-11

Forum ASEAN-Jepang ke-11 berlangsung di Manila tanggal 3-4 Oktober 1989, dihadiri oleh 65 orang delegasi dari kedua pihak, untuk membahas masalah hubungan ekonomi dan perdagangan serta transformasi teknologi.

Wakil Menlu Filipina, Manuel Yan, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) Jepang memegang peranan kunci untuk menjamin stabilitas politik di kawasan ASEAN; (2) Jepang harus memenuhi janjinya untuk membantu negara-negara miskin dan berkembang; (3) saat ini merupakan saat yang sangat tepat dan menguntungkan bagi Jepang dan ASEAN untuk mencapai hasil konkrit dari kerjasamanya.

Dalam pertemuan itu pihak ASEAN: (1) mendesak Jepang untuk lebih banyak membeli hasil produk ASEAN; (2) mendesak Jepang untuk menghapus hambatan-hambatan perdagangan dan lebih banyak menyebarkan teknologi ketrampilan di seluruh ASEAN; (3) meminta insentif pajak bagi produk manufaktur dan semi manufaktur ASEAN; (4) menghendaki agar Jepang memperbesar impornya atas produk-produk ASEAN, yang pada tahun 1988 hanya mencapai sekitar 10% dari keseluruhan impor Jepang; (5) meminta Jepang untuk lebih meningkatkan investasi dan bantuan pembangunan kepada ASEAN; (6) meminta agar Jepang mendorong sektor swasta mengadakan dialog. Di samping itu Jepang diharapkan lebih banyak lagi menerima mahasiswa ASEAN untuk belajar di Jepang.

Pihak Jepang menyatakan: (1) investasi Jepang di ASEAN terus meningkat, tahun 1988 tercatat kenaikan 78%, menjadi US\$2,71 milyar, dibanding US\$1,52 milyar tahun 1987; (2) Muangthai mencatat kenaikan investasi sekitar 244% selama tahun 1988, menjadi US\$859 juta; (3) Jepang bertekad terus memberikan bantuan kepada ASEAN agar pertumbuhan ekonomi yang dinamis di kawasan Asia Tenggara dapat diperta-

hankan (*Kompas*, 5-10-1989).

Pernyataan bersama mengatakan: (1) Jepang berusaha untuk memperringan beban hutang ASEAN, antara lain dengan memperpanjang pinjaman ODA; (2) Jepang meminta ASEAN untuk menyerahkan usulan-usulan proyek baru dalam rencana kerjasama yang masih berlaku; (3) hanya Malaysia yang dicatat Jepang telah memanfaatkan dana pembangunan ASEAN-Jepang yang berjumlah US\$2 milyar yang ditawarkan oleh Tokyo dalam KTT ASEAN di Manila 1987; (4) ASEAN menegaskan perlunya kesepakatan awal antara Jepang dan negara-negara ASEAN agar dana pembangunan ASEAN-Jepang itu dapat secara penuh berlaku di kawasan ASEAN (*Pelita*, 6-10-1989).

2. Pelepasan Saham Jepang dalam JAIC

Pejabat Senior Kementerian Keuangan Jepang mengatakan kepada pers tanggal 18 Oktober 1989 bahwa: (1) pemerintah Jepang melepas 50% sahamnya dalam perusahaan *Japan-ASEAN Investment Co.* (JAIC) kepada sekelompok perusahaan Jepang; (2) penjualan itu dilakukan atas permintaan JAIC yang ingin menjadi sebuah perusahaan swasta yang betul-betul dapat mandiri; (3) investasi JAIC dijadikan umpan untuk menggalakkan partisipasi para investor swasta; (4) saat ini JAIC sedang menyiapkan dana investasi yang ketiga sekitar US\$142,8 juta atau 10 milyar Yen untuk negara-negara anggota ASEAN; (5) dana JAIC kepada ASEAN yang pertama dan kedua seluruhnya mencapai US\$285,6 juta atau 20 milyar Yen (*Antara*, 19-10-1989).

3. Pertemuan Pengusaha ASEAN-Jepang

Pertemuan para pengusaha Jepang-ASEAN ke-15 berlangsung di Tokyo tanggal 26-27 Oktober 1989, diikuti oleh 15 orang wakil Indonesia yang dipimpin oleh Presiden Direktur Bank Bumi Daya H. Surasa, 12 orang wakil Malaysia, 21 orang wakil Filipina, 10 orang wakil Singapura, 7 orang wakil Muangthai dan seorang wakil Brunei serta 59 orang pengusaha dari Jepang dan 24 orang peninjau, untuk membahas: (1) penyampaian laporan kepada pemerintah masing-masing mengenai pengembangan sektor usaha swasta dan peningkatan ekspor produk ASEAN ke Jepang; (2) upaya-upaya untuk meningkatkan daya saing ekspor negara-negara ASEAN; (3) perbaikan manajemen perusahaan-perusahaan di negara-negara ASEAN yang mendapat bantuan Jepang (*Antara*, 23-10-1989).

4. Kerjasama Pemuda ASEAN-Jepang

Direktur Urusan Karyawan Muda Kementerian Tenaga Kerja Jepang, Ito, mengatakan pada pembukaan Program Persahabatan Abad-21 ASEAN-Jepang Angkatan ke-3 di Tokyo tanggal 18 Oktober 1989 bahwa: (1) para pemuda ASEAN-Jepang agar memainkan peranan aktif untuk memperkokoh hubungan persahabatan; (2) program ini bertujuan membangun landasan yang kuat atas dasar hubungan persahabatan untuk menyongsong abad ke-21. Selain itu juga untuk memperdalam rasa saling pengertian antar pemuda; (3) para peserta akan berada di Jepang selama satu bulan dan akan memperoleh pengalaman langsung dari berbagai aspek kehidupan di Jepang. Kesempatan ini agar dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk memperdalam pengetahuan tentang kebudayaan dan perindustrian Jepang.

Sedangkan Dirjen Perhimpunan Kesejahteraan Karyawan Muda Jepang, Miyagawa, mengatakan: (1) hubungan internasional antara pemuda ASEAN dan Jepang ternyata jauh lebih erat daripada yang diperkirakan semula; (2) karena ekonominya Jepang telah menjadi negara kaya sehingga disebut raksasa ekonomi; (3) landasan perdamaian dan saling pengertian di antara rakyat semua negara masih tetap terkandung dalam lubuk hati rakyat Jepang (*Antara*, 19-10-1989).

B. HUBUNGAN ASEAN-AS

Komentar editorial Radio Suara Amerika (VOA) yang disiarkan di Manila tanggal 8 September 1989 berisi antara lain: (1) AS menyambut baik tawaran Singapura untuk menampung pasukannya, tetapi pangkalan-pangkalan AS di Filipina kini lebih penting dari sebelumnya; (2) ASEAN kini berada dalam jangkauan yang mudah dicapai oleh pembom-pembom Soviet yang berpangkalan di Teluk Cam Ranh; (3) Singapura dan Muangthai menginginkan kelanjutan atau bahkan perluasan kehadiran AS, sementara Indonesia dan Malaysia mendukung diciptakannya suatu wilayah yang bebas dari pangkalan asing; (4) Uni Soviet tidak mempunyai kepentingan keamanan yang sah di kawasan Asia Tenggara tetapi pada tahun-tahun terakhir ini telah memperluas pasukannya di Cam Ranh (*Pelita*, 9-9-1989).

C. HUBUNGAN ASEAN-JERMAN

Buletin *German Features* terbitan Bonn, edisi awal September 1989, memberitakan: (1) perdagangan ASEAN-Jerman Barat meningkat pesat dan mencapai

tingkat pertumbuhan sampai 15% pada tahun 1988; (2) impor ASEAN tahun 1988 meningkat 11% bila dibandingkan dengan tahun 1987, yang seluruhnya mencapai hampir 7 milyar DM, sedangkan eksportnya mencapai 7 milyar DM, meningkat 19%; (3) selama 4 bulan pertama tahun 1989 impor Jerman Barat meningkat 33% dibandingkan periode yang sama tahun 1988 dan eksportnya melonjak mencapai 52%; (4) dalam MEE, Jerman Barat menduduki peringkat pertama dalam perdagangannya dengan ASEAN, mencapai 30% dari seluruh perdagangan kelompok itu, Inggris di tempat kedua: 23%, selanjutnya Belanda: 13% dan Perancis: 12%; (5) ekspor ASEAN ke Jerman Barat meliputi tekstil, peralatan listrik dan berbagai komoditi antara lain tembaga, timah, kopi, karet, lemak dan minyak nabati (*Antara*, 5-9-1989).

V. HUBUNGAN ASEAN DENGAN NEGARA-NEGARA LAIN

A. HUBUNGAN ASEAN-KOREA SELATAN

Pertemuan Korea Selatan-ASEAN berlangsung di Seoul tanggal 20-21 Agustus 1989 untuk membahas pembentukan suatu komite bersama guna mengoperasikan badan konsultasi ASEAN-Korea Selatan. Dalam perundingan itu delegasi Korea Selatan dipimpin oleh Pembantu Menlu Hong Soon Young dan ASEAN dipimpin oleh Dirjen Deparlu Indonesia, Husni Thamrin Pane.

Pertemuan sepakat untuk: (1) membentuk suatu komite kerjasama gabungan; (2) meningkatkan hubungan perdagangan, investasi dan pariwisata; (3) mengadakan kontak-kontak regular, dan Korea Selatan dapat bergabung dengan AS, Jepang, Kanada, Selandia Baru, Australia ataupun MEE untuk berdialog dengan ASEAN; (4) membentuk Badan Penasihat Antar Pemerintah yang terdiri atas para pejabat senior yang akan bertemu setahun sekali guna meningkatkan hubungan sektoral. Di samping itu, ASEAN akan menunjuk salah satu negara anggotanya untuk mewakili kerjasama dengan Korea Selatan dan sebuah komite yang anggotanya terdiri atas para kepala misi ASEAN di Korea Selatan (*Antara*, 24-8-1989).

B. HUBUNGAN ASEAN-TAIWAN

Pimpinan Bank Ekspor-Import Republik Cina (Taiwan), Patrik P.Y. Pai, mengatakan pada pembukaan

cabangnya di Jakarta tanggal 25 Oktober 1989 bahwa: (1) kawasan ASEAN terutama Indonesia, merupakan ladang investasi yang kian menarik bagi para pemodal Taiwan karena kekayaan sumber alam dan perlakuan khusus yang disediakan; (2) catatan investasi Taiwan di kawasan ASEAN akhir-akhir ini meningkat cepat dan hal ini mempererat hubungan perdagangan dan ekonomi antara negaranya dan negara-negara ASEAN, terutama Indonesia; (3) ada beberapa alasan yang menyebabkan kawasan ASEAN semakin penting bagi penanaman modal para pengusaha Taiwan, seperti: (a) Taiwan sedang mengalami perubahan drastis, baik situasi perekonomian dalam negeri maupun hubungan ekonomi internasionalnya; (b) menumpuknya cadangan devisa Taiwan; (c) pelaksanaan liberalisasi dan internasionalisasi ekonomi yang disebabkan oleh meningkatnya proteksionisme.

Sementara itu Direktur Eksekutif Bank Central Asia (BCA), Dr. Mochtar Riady, mengatakan: (1) Taiwan sedang mengadakan restrukturisasi ekonomi dan berusaha memindahkan industri-industri padat karyanya ke negara-negara berkembang antara lain ke Indonesia; (2) Taiwan membutuhkan sebuah pusat informasi perbankan untuk para pengusaha negaranya di Indonesia, dan kantor perwakilannya di Indonesia merupakan cabangnya yang pertama di luar negeri sejak bank itu didirikan tahun 1977. Fungsi utama bank itu di Indonesia adalah untuk mengenalkan dan mempromosikan jasa-jasa perbankan yang disediakan bagi para klien potensialnya di Indonesia (*Antara*, 26-10-1989).

VI. USAHA ASEAN MEMBANTU MENYELESAIKAN KONFLIK KAMBOJA

A. RENCANA PERTEMUAN PERDAMAIAN KAMBOJA

Dalam rangka membuka kembali perundingan perdamaian Kamboja, PM Muangthai, Chatichai Choonhavan, mengadakan pembicaraan dengan fraksi-fraksi Kamboja yang bertikai, di Bangkok, awal September 1989. Di samping itu, dia telah pula mengirimkan utusan ke Beijing untuk mengadakan pembicaraan dengan Pangeran Norodom Sihanouk mengenai rencana pertemuan itu.

PM Chatichai Choonhavan mengatakan di Bangkok 23 September 1989 bahwa: (1) empat fraksi Kamboja yang bertikai, termasuk Pangeran Norodom Sihanouk, bersedia menghadiri pertemuan tidak resmi untuk me-

nyelesaikan pertikaian mereka yang telah berlangsung 10 tahun lebih; (2) pertemuan tidak resmi itu juga akan dihadiri oleh enam negara ASEAN, Perancis, Laos, Vietnam dan wakil PBB; (3) pertemuan itu mungkin dilangsungkan di Bangkok, Jakarta atau Paris (*Antara*, 24-9-1989).

Menanggapi pernyataan PM Muangthai itu, Menlu Ali Alatas mengatakan di Jakarta menjelang keberangkatannya ke New York untuk menghadiri Sidang Umum PBB ke-44, tanggal 23 September itu juga bahwa: (1) Indonesia siap untuk menjadi tuan rumah pertemuan informal tentang Kamboja jika seluruh peserta menghendakinya; (2) terserah nama pertemuan itu, apakah itu III, tidak menjadi persoalan; (3) kesediaan Jakarta untuk menjadi tuan rumah pertemuan informal tentang Kamboja itu harus dibarengi dengan jaminan seluruh pihak, terutama pihak-pihak yang bersengketa, untuk memberikan konsesi yang konkrit yang mengarah ke kesamaan pandangan untuk mencapai penyelesaian yang adil dan menyeluruh di Kamboja (*Antara*, 24-9-1989).

Uni Soviet, RRC, Perancis dan Vietnam mendukung usaha-usaha untuk mengadakan pertemuan informal tentang Kamboja itu. Tetapi Muangthai kemudian menyatakan ketidaksediaannya menjadi tuan rumah pertemuan informal itu, karena Pangeran Norodom Sihanouk dan fraksi-fraksi lain menolak mengadakan pertemuan informal di Bangkok (*Antara*, 6-10-1989).

Dalam rangka ini pula, Menlu Ali Alatas telah pula mengadakan pembicaraan dengan Menlu Perancis, Roland Dumas, di New York, Oktober 1989, di sela-sela menghadiri Sidang Umum PBB, mengenai penyelesaian konflik Kamboja, termasuk rencana pertemuan informal sebagaimana ditegaskan oleh PM Muangthai.

B. USAHA ASEAN LEWAT PBB

Dalam pidatonya di Sidang Umum PBB di New York tanggal 29 September 1989, Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) semua pihak yang terlibat dalam konflik Kamboja agar menahan diri dan tidak membiarkan pertempuran baru menghambat proses perdamaian; (2) Indonesia yakin, penyelesaian konflik Kamboja hanya mungkin dapat tercapai melalui penyelesaian politik, dan tidak dengan kekerasan senjata; (3) agar penyelesaian Kamboja itu adil dan langgeng, sifatnya harus menyeluruh. Indonesia menyambut baik penarikan mundur tentara Vietnam dari Kamboja, tetapi

menyesalkan bahwa penarikan mundur itu tidak berlangsung dalam rangka dan dalam kaitan penyelesaian menyeluruh di Kamboja (*Kompas*, 30-9-1989).

Dalam pertemuan tahunan para Menlu ASEAN di New York awal Oktober 1989, Menlu Ali Alatas melontarkan gagasan untuk menyelenggarakan pertemuan informal tentang Kamboja sebagaimana diprakarsai PM Muangthai itu. Pada umumnya rekan-rekan Menlu yang lain mendukung prakarsa Menlu Ali Alatas itu, dan menurut seorang utusan ASEAN, Indonesia diserahi mandat untuk melanjutkan usahanya itu. Pada tanggal 6 Oktober 1989, Menlu Ali Alatas mengatakan bahwa: (1) pertemuan informal itu baru akan diadakan apabila ada kemungkinan cukup besar untuk berhasil; (2) agar pertemuan nanti tidak menimbulkan kesan seolah-olah ada dua proses dalam penyelesaian konflik Kamboja maka pertemuan informal nanti jangan memakai nama JIM, dan sebaiknya harus diadakan dalam kerangka Konperensi Paris; (3) para wakil fraksi-fraksi agar datang tidak hanya untuk berpidato, tetapi untuk mengadakan kompromi (*Kompas*, 7-10-1989).

Prakarsa Menlu Ali Alatas itu didukung oleh PM Muangthai, Chatichai Choonhavan, dan setibanya di Bangkok dari kunjungannya di RRC tanggal 26 Oktober 1989, PM Muangthai itu mengatakan bahwa JIM III akan segera dilangsungkan untuk membahas pembentukan mekanisme pengawasan internasional (ICM) beserta komposisi dan fungsinya (*Kompas*, 28-10-1989).

Di samping itu, sampai dengan minggu keempat bulan Oktober 1989, telah ada 64 negara anggota PBB yang mensponsori rancangan resolusi ASEAN yang menyerukan penyelesaian politik di Kamboja secara menyeluruh, termasuk jaminan penarikan pasukan asing dari Kamboja di bawah pengawasan PBB dan

pembentukan pemerintahan sementara di Kamboja (*Pelita*, 28-10-1989).

Menteri Luar Negeri Singapura, Wong Kan Seng, mengatakan di Sidang Umum PBB tanggal 4 Oktober 1989 bahwa: (1) secara keseluruhan ASEAN telah mengalami kemajuan karena stabilitas nasional negara-negara anggotanya; (2) stabilitas nasional negara anggota ASEAN telah memungkinkannya untuk memusatkan perhatian pada pembangunan politik, ekonomi dan sosial di dalam negeri, serta dapat meningkatkan ketahanan dan kekompakan ASEAN; (3) ASEAN menginginkan perdamaian dan kestabilan serupa dapat dicapai di Indocina; (4) PBB agar membantu rakyat Kamboja untuk menyelesaikan konflik Kamboja secara menyeluruh, dan masyarakat internasional tidak boleh menerima syarat perdamaian yang kurang dari itu; (5) himbauan Pangeran Sihanouk bagi pembentukan pemerintahan sementara empat pihak di Kamboja adalah bijaksana dan realistis; (6) penarikan mundur pasukan Vietnam yang dilakukan secara unilateral tidak memberikan penyelesaian politik secara menyeluruh atas konflik di Kamboja dan tidak dapat dibuktikan secara efektif; (7) ASEAN tidak mempunyai cara untuk memastikan, penarikan mundur itu benar-benar terjadi dan dilakukan secara keseluruhan (*Antara*, 6-10-1989).

Sementara itu Menlu Muangthai, Siddhi Savetsila, mengatakan kepada pers di Bangkok tanggal 10 Oktober 1989 bahwa: (1) ASEAN menolak seruan Moskow dan Hanoi agar perdebatan mengenai Kamboja di PBB dibatalkan dan kursi negara itu dikosongkan; (2) ASEAN, pengusul resolusi tahunan PBB yang mengutuk invasi Vietnam ke Kamboja tahun 1978 akan berusaha mempertahankan kursi Pemerintah Koalisi Demokratik Kamboja di PBB (*Antara*, 11-10-1989).

Timbangan Buku

Orang-orang Indonesia Asal Cina

The Indonesians of Chinese Origin: Assimilation and the Goal of One Nation-people oleh Stuart W. Greif. New York: Professors World Peace Academy, 1985, 74 hal.

Pendahuluan

BUKU INI cuma setebal 74 halaman, tapi sangat ilustratif bagi siapa saja yang secara cepat ingin menangkap praktek pembauran etnik Cina di Indonesia dan problema yang masih tersisa. Judulnya jika diterjemahkan ke dalam bahasa kita: "Orang-orang Indonesia Asal Cina" atau lebih cekak-aos lagi: "WNI." Dengan anak-judul "pembauran dan sasaran Satu Nusa, Satu Bangsa."

Penulisnya lahir di USA tahun 1943, lulusan Universitas Berkeley 1968, lalu hijrah ke New Zealand dan kini mengajar Ilmu Politik di sebuah Universitas di sana. Di tahun 1980 Prof. Greif mengalami suatu hal yang

aneh. Beliau di Sanur, Bali, berjumpa seorang *Chinese* yang tidak paham bahasa Cina samasekali. Ternyata orang yang berusia 40 tahun ini adalah seorang *Indonesian Chinese*. Dan lebih mengherankan, orang tersebut memakai nama Jawa-Sanskerta! Isterinya seorang pribumi asal Toraja, Sulawesi Selatan. Anak-anaknya tidak mirip Cina lagi. Sebab ia sendiri sebenarnya mempunyai ibu orang Jawa. Juga dari sudut kebudayaan sudah tidak ada lagi sifat-sifat kecinaan pada si anak. Namun demikian, berdasarkan Hukum Indonesia yang merupakan warisan Hukum Belanda, mereka dianggap Cina pula! Timbul keinginan untuk menulis buku mengenai *Indonesian Chinese* ini. Seperti yang sudah beliau lakukan mengenai *Overseas Chinese* di New Zealand dan kepulauan Fiji. Buku-buku dalam Bahasa Inggris mengenai materi yang bersangkutan menurut Prof. Greif cukup baik, tapi ada kelemahannya, yaitu aspek *human interest*-nya tidak ada. Maka lahirlah buku "WNI" ini (tahun 1985) yang cukup menonjol karena berbeda dengan karya pakar-pakar sebelumnya. Sebab "bahan baku"-nya bukan

diambil dari perpustakaan belaka, tapi berpusat pada *riset lapangan* (44 halaman). Yaitu wawancara dengan 25 WNI (16 pria, 9 wanita) dengan usia antara 23-58 tahun; mereka berasal dari Jakarta 10 orang, Semarang 4 orang, Yogya 4 orang, Denpasar 3 orang, Bogor 2 orang dan Solo 2 orang.

Prof. Greif mengawali bukunya dengan menguraikan latar belakang (*background*) sejarah, kebudayaan, pergaulan dan ekonomi yang bersangkutan. Seperti lazimnya dalam buku-buku sejenis. Jadi rasanya tidak perlu dibahas di sini. Kecuali beberapa catatan kecil saja nanti pada akhir tinjauan ini. Tapi yang terpenting pada hemat saya ialah kesimpulan-kesimpulan dari ke-25 *case studies* itu dalam bab *Conclusions and Suggestions*.

Hasil 25 Case-Studies

Sekitar 25 tahun yang lalu, etnik Cina yang WNI dan WNA, totok maupun peranakan sekonyong-konyong menghadapi suatu malapetaka besar. Sebab tokoh-tokoh Baperki berindikasi terlibat Gestapu/PKI tahun 1965. Baperki ialah singkatan "Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia," didirikan tahun 1954 yang lambat laun dijadikan organisasi massa yang turut dalam Pemilihan Umum sebagai kontestan dan partai politik tersendiri. Karena jumlah anggotanya sangat besar (pernah mencapai lebih ¼ juta) dan nyaris 100% etnik Cina, para tokohnya selalu bersuara lantang seakan-akan "mewakili" etnik Cina di sini. Sedangkan kebanyakan yang menjadi anggota sebenarnya *passief* saja, karena hanya tertarik pada kegiatan-kegiatan Baperki di bidang sosial dan pendidikan. Ulah tokoh-tokoh Baperki yang kekiri-kirian itu ternyata sangat memojokkan *semua* etnik Cina

di tanah air kita ini, juga yang di luar organisasi eksklusif-rasial itu - Junus Jahya.

Prof. Greif berpendapat bahwa patut dipuji bahwa bangsa Indonesia ternyata toleran sekali. Kaum militer dan pihak sipil yang memprakarsai Orde Baru sedikitpun tidak terpengaruh oleh "godaan" untuk mencari "jalan pintas." Seperti cara biadab Vietnam-komunis 10 tahun kemudian dalam menyelesaikan "masalah Cina" mereka. Bahkan, Orde Baru di Indonesia dalam pelaksanaan Pembangunan Ekonomi menjadikan etnik Cina *assistant* mereka! Sebagai semacam imbalan sumber-sumber inspirasi dan manifestasi kecinaan di Indonesia dibendung. Tidak ada lagi sekolah, koran dan literatur Cina. Berbicara dalam bahasa itu tidak dianjurkan dan arak-arakan toa-pekong di muka umum dilarang. Sedangkan penggantian nama Cina dengan nama Indonesia digalakkan. Adaun di bidang ekonomi, mereka dianjurkan mengikutsertakan pula pribumi dalam bisnisnya. Memang, Pemerintah telah mencanangkan politik asimilasi atau pembauran terhadap etnik Cina. Agar tidak lagi merupakan kelompok eksklusif tersendiri. Apalagi "suku" baru etnik Cina seperti dikehendaki Baperki, PKI dan kawan-kawan. Mereka diarahkan menjadi "Indonesia" sesuai Satu Nusa, Satu Bangsa.

Walaupun dengan banyak pengorbanan, proses asimilasi selama 20 tahun ini ternyata terlaksana dalam tempo yang tinggi dan hasil-hasil positifnya dirasakan: yang muda-muda mendukungnya. Kecenderungannya memang ke arah menghilangnya bahasa Cina di sini; mereka yang di bawah usia 40 sudah tidak memahaminya lagi. Bahasa Indonesialah yang dipakai di mana-mana. Juga pernikahan silang mulai terjadi, baik antara totok dan peranakan maupun antara peranakan dan pribumi. Dengan makin me-

nonjolnya wajah-wajah kepribumian dan proses penggantian nama-nama Cina, maka dalam waktu dekat sulit untuk membedakan orang Indonesia yang satu dari yang lain, kecuali bila yang bersangkutan secara sukarela mengaku sendiri ia keturunan Cina. Hal ini terutama terjadi di kota-kota. Dampak proses asimilasi lainnya ialah lunturnya adat-istiadat dan kepercayaan-kepercayaan Cina yang diganti oleh identitas-identitas baru. Dalam hal ini peran kaum Nasrani terutama Katolik besar sekali. Melalui pengalihan ke agama-agama inilah yang bersangkutan menjauhkan diri dari kecinaan dan mengarah ke identitas Indonesia. Hanya di bidang pendidikan yang bersangkutan mengharapakan Pemerintah meniadakan hambatan-hambatan tak resmi agar mereka dapat diterima di Perguruan Tinggi Negeri secara wajar. Tapi pada umumnya tidak dirasakan asal-usul etnisitasnya sebagai faktor yang sangat mengganggu.

Mengenai WNI yang masih sekitar 550.000 orang, semua setuju dijadikan WNI saja. Yang bersangkutan adalah "korban" salah pilih orang tua mereka. Para WNI ini sudah sangat berbeda pendiriannya. Sudah sedikit di antara mereka yang dilahirkan dan terdidik di luar Indonesia. Bukankah wajar saja seseorang diberi kewarganegaraan negara di mana ia dilahirkan? Juga dalam menghadapi RRC adalah lebih baik mereka sudah WNI. Hingga RRC atau Taiwan atau negara ketiga lain mana pun tidak mempunyai yurisdiksi atau *grip* terhadap mereka. Ada pun mengenai hubungan dengan RRC, yang bersangkutan mendukung sikap RI yang berhati-hati sekali sekitar pemulihan hubungan diplomatik. Pandangan WNI-pria dari Bogor berusia 46 tahun (hal. 44-45) sangat menarik untuk disimak. Katanya, selama Kedutaan Besar RRC tidak mencampuri urusan dalam negeri Indonesia dan tidak

memberikan bantuan pada kelompok-kelompok tertentu, tidak ada persoalan (*it would make no difference*). Mudah-mudahan orang Cina komunis telah belajar sesuatu selama 20 tahun ini. WNI dari Bogor itu merasa pertama-tama sebagai orang Indonesia. Cara paling tepat untuk menghancurkan posisi etnik Cina ialah *to identify with China in any way*! Sebab pribumi memantau satu dan lain secara saksama. Cina, katanya, sudah tidak lagi punya citra yang sama seperti 20 tahun yang lalu. Negara itu lemah *in every way* dan paham komunis tidak merupakan suatu sukses. (Apalagi setelah Tiananmen dan runtuhnya komunisme di Eropa Timur akhir-akhir ini - Junus Jahja). Karenanya, berdasarkan ke-25 *case studies* itu, kekhawatiran bahwa etnik Cina merupakan kaki tangan potensial untuk Peking sudah tak beralasan sama sekali.

Pada suatu saat seyogyanya dapat dipertimbangkan perundang-undangan yang melarang hal-hal yang berbau SARA. Seyogyanya disadari bahwa gerakan-gerakan anti Cina justru sering ditimbulkan untuk menghantam Pemerintah. Ada kerusuhan anti-Cina yang bersumber pada motivasi politik, ada pula yang disebabkan oleh kemelaratan di kalangan rakyat. Rasialisme dengan tujuan politik sangat mengerikan, yang kedua (karena kemiskinan dan etnik Cina adalah simbol kekayaan) diterima dengan pasrah penuh pengertian. Tapi umumnya dirasakan bahwa letusan-letusan anti-Cina sebenarnya bukan didasari atas kebencian terhadap ras tertentu. Dan dirasakan pula bahwa hubungan antara pri dan nonpri sebenarnya mulai membaik sekali. Umumnya, ada rasa optimis mengenai hari depan, baik tentang hubungan antara pri-nonpri maupun prospek ekonomi. Namun demikian perlu pula usaha-usaha untuk memberantas pandangan-pandangan rasial. Pancasila memang se-

cara implisit menolak rasialisme, tapi bagi mereka yang belum begitu "canggih," satu dan lain masih perlu dipaparkan secara gamblang dan jelas sekali.

Catatan

Penulis, walaupun baru saja berkecimpung di dalamnya, sudah bisa memaparkan dengan baik sekali liku-liku masalah etnik Cina dari hasil riset perpustakaan. Tentunya di sana-sini ada kesalahan. Seperti Melayu Pasar (*Bazaar Malay*) disebut Pasar Melayu (hal. 3). Pula bahwa PTI (Partai Tionghoa Indonesia) didirikan oleh *radical students* (hal. 5). Sedangkan Liem Koen Hian, Ketua-nya seorang wartawan dan wakilnya ialah mr. Ko Kwat Tiong, seorang advokat. Rasanya tidak banyak *students* yang terlibat. Adapun mengenai PTI ini, saya baru saja bertemu sdr. Tjoa Tjie Liang (Anang S.) yang pernah menjabat sekretaris PTI. Kata-nya, dr. Soetomo dan dr. Tjipto Mangunkusumo setuju etnik Cina masuk sebagai anggota penuh pergerakan-pergerakan nasional. Parada Harahap dan Thamrin menolaknya. Tapi alasan Thamrin dapat dipahami. Dengan anggota pribumi saja, gerakan kebangsaan sudah sangat dicurigai penjajah. Apalagi kalau yang etnik Cina masuk! Dan mengenai BAKOM (hal. 18), Prof. Greif walaupun mempunyai banyak kawan di CSIS yang dapat ditanya, tetap membuat kesalahan "tradisional." Dengan mengatakan bahwa BAKOM adalah *a largely Chinese organization*. Sedangkan organisasi ini adalah badan penasehat semi-Pemerintah. Sejak didirikannya tahun 1977 oleh 4 pri dan 4 nonpri, BAKOM tidak mengenal keanggotaan biasa. Cuma ada badan pengurusnya yang komposisinya *mixed* biasanya *fifty-fifty* pri/nonpri.

Buku ini menyimpulkan bahwa yang paling dikhawatirkan etnik Cina ialah Islam khususnya yang "fundamentalis" dan kemiskinan dengan aspek anti-Cinanya. Tampak bahwa 25 orang yang diwawancarai masih terpengaruh oleh kurang-pengetahuan tentang agama Islam. Prof. Greif terlalu mudah menarik kesimpulan bahwa seakan-akan etnik Cina tetap tidak tertarik pada Islam. Suatu agama yang di daratan Cina sendiri sudah berusia seribu tahun lebih. Dan kini mulai "populer" pula di kalangan cendekiawan, generasi muda dan pengusaha etnik Cina di sini. Memang, asimilasi berjalan dalam tempo tinggi yang menakutkan seperti disebut penulis buku ini. Termasuk di bidang keagamaan. Etnik Cina kini tidak lagi di-"monopoli" agama-agama tertentu. Alternatif pilihannya bertambah. Mereka bukan berpaling pada agama baru Katholik dan Protestan saja, tapi Islam pun mulai masuk "hitungan."

Penulis mengatakan bahwa di tahun 1985 (sewaktu ia menulis buku "WNI"-nya) literatur sebelumnya sudah *out of date*. Sebab keadaan di Indonesia ternyata berubah dengan cepat sekali. Maka bukunya sendiri -- yang ia perkirakan dalam waktu singkat akan menjadi pegangan masyarakat -- juga akan cepat usang. Kita dapat garisbawahi bahwa mengenai "masalah Cina" ini, terus terjadi perubahan situasi secara cepat, mendadak dan seringkali "mengejutkan." Misalnya di bidang ekonomi sejak Pemerintah mengadakan deregulasi beberapa tahun yang lalu.

Karena minyak dan gas-bumi sebagai "lokomotif" perekonomian Indonesia tidak bisa lagi diandalkan, maka diperlukan sekali lokomotif pengganti. Secara tepat: swasta yang harus mampu menjadi primadona/lokomotif baru. Jika tidak berhasil, *reput*

masa depan perekonomian kita. Tapi siapa pada hakekatnya swasta di Indonesia itu? Tak lain etnik Cina, entah WNI atau WNA, entah yang totok atau peranakan (sudah sangat berorientasi pada Indonesia). Ternyata, etnik Cina ini belum juga "berkenan" di hati rakyat. Deregulasi dan debirokratisasi yang memberikan pelbagai fasilitas dan peluang di bidang finek membuat swasta berkiprah hebat sesuai "target" Pemerintah di bidang pembangunan ekonomi. Tapi sekaligus *gap* atau jurang perbedaan kaya-miskin (yang paralel dengan perbedaan ras) makin terasa meluas. Ini suatu dilema yang sangat serius. Bisa saja secara ekonomis negara terolong, tapi di bidang sosial-politik keadaan akan kritis sekali. Tidak memanfaatkan swasta (baca: etnik Cina), ekonomi gawat. Tapi walaupun kesulitan-kesulitan ekonomi di masa depan teratasi, ada bahaya gejolak-gejolak sosial yang dahsyat. Seyogyanya sejak lama harus ada pengarahan agar etnik Cina yang sudah WNI makin lama makin di "akseptir" sebagai "orang kita" oleh rakyat. Politik pembauran yang telah kita jalankan ternyata kurang mengarah ke situ secara efektif. Untuk meredakan kecemburuan sosial sering dianjurkan agar yang bersangkutan jangan memamerkan kekayaan mereka dan sebagainya. Tapi kita lupa bahwa

"pamer kekayaan" (iklan-iklan besar-besaran, pesta besar-besaran, rumah/mobil hebat-hebatan dan sebagainya) termasuk "reklame dagang" bagi taipan-taipan kita. Ini melekat pada setiap pelaku bisnis skala besar yang harus bersaing untuk sukses. Jadi tidak banyak bisa diharapkan hal pamer-pamer para taipan Indonesia ini bisa diredakan.

Untuk mengatasi "kemacetan-kemacetan" di atas, diperlukan terobosan-terobosan baru. Tapi belum sempat kita berpikir ke situ, keadaan sudah tambah ruwet lagi dengan soal "konglomerat" sehubungan dengan *go public*-nya para taipan Indonesia kita dengan akibat makin menumpuknya kekuatan finek di tangan segelintir manusia. Yang oleh seorang pengamat ekonomi etnik Cina yang masih idealis dikhawatirkan. Sebab, setelah *go public*, kemudian *go abroad*; kalau ada hal-hal yang kurang menyenangkan di sini, bisa saja mereka mengatakan pada kita; *go to hell!* Mungkin Prof. Greif atau murid-muridnya di New Zealand melanjutkan studinya mengenai fase ini yang cukup mencekam para nonpri yang tidak mampu bermimpi menjadi taipan. Karena masih hidup pas-pasan pula seperti kebanyakan sesama bangsanya yang pribumi.

H. Junus JAHYA

Para Penulis

- **DIPOYUDO, Kirdi,**
Gelar Doktor dari Universitas Urbaniana, Roma (1961). Spesialisasinya adalah filsafat sosial. Mulai tahun 1972 menjadi staf peneliti CSIS, anggota Departemen Hubungan Internasional CSIS, mengamati masalah-masalah internasional termasuk kawasan Afrika dan Timur Tengah serta masalah-masalah yang berhubungan dengan filsafat sosial. Editor *Analisa* (1976-1984), Editor *The Indonesian Quarterly* (1984-1988), Ketua Departemen Hubungan Internasional (1979-1983).
- **HENDYTIO, K. Medelina,**
Lulus Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Jurusan Administrasi Negara Universitas Diponegoro, Semarang, 1984. Sejak tahun 1987 anggota staf Departemen Sosial Budaya CSIS; Redaksi Jurnal *Analisa* (1987) dan sejak tahun 1989 anggota redaksi Jurnal *ANALISIS CSIS*.
- **MARDIATMADJA, B.S.,**
Memperoleh Licensiat Filsafat di München, Jerman Barat, 1969; mendapat Sarjana Pendidikan di IKIP Sanata Dharma, Yogyakarta, 1973; mendapat Doktor Teologi di Universitas Innsbruck, Austria, 1976. Sejak 1978 menjadi tenaga pengajar tetap IKIP Sanata Dharma dan sejak 1986 juga mengajar di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara dan Sekolah Tinggi Teologi Jl. Proklamasi Jakarta. Selama beberapa tahun ia juga menjadi dosen tamu dari East Asian Pastoral Institute di Manila, Philippines.
- **KERTONEGORO, Sentanoe,**
Sarjana Muda Fakultas Ekonomi, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1962; Master of Science, School of Commerce, University of Wisconsin, USA, 1964; Graduate School of Business Administration, Harvard University, USA, 1971; Ecole Superioure De Commerce De Lyon, INSEAD, Perancis, 1976. Sekarang Direktur Pembinaan dan Pelayanan Jaminan pada Perum ASTEK di samping mengajar pada Fakultas Ekonomi Universitas Atmajaya, Jakarta.
- **PRANADJI, Tri,**
Sarjana Sosial Ekonomi Pertanian di Institut Pertanian Bogor (IPB), 1984; saat ini sebagai Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- **SIMATUPANG, Pantjar,**
Lulus Master of Science Ekonomi Pertanian dari Institut Pertanian Bogor, 1980; Ph.D Ekonomi dari Iowa State University, 1986; Saat ini bekerja pada Pusat Penelitian Agro Ekonomi, Bogor.

Daftar Isi

ANALISIS CSIS TAHUN XVIII/1989

No. 1/1989: Aspirasi Perdamaian

- Daoed Joesoef, Konsep Perdamaian dalam Sistem Internasional dan Strategi Nasional
- Kirdi Dipoyudo, Garis Baru Politik Luar Negeri Uni Soviet: Menuju Ko-Eksistensi Damai dan Kerjasama
- Bantarto Bandoro, Amerika Serikat-Jepang: Dari Pax Americana ke Pax Consortis?
- Kirdi Dipoyudo, Garis-garis Besar Politik Luar Negeri Indonesia
- Endi Rukmo, Menuju Normalisasi Hubungan Indonesia-Cina
- Sudibyo & Yoyok Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

No. 2/1989: Deregulasi & Pangan

- Djisman S. Simandjuntak, Pembangunan Ekonomi Indonesia: Pemulihan Setelah Deregulasi
- I. Tubagus Fery, Swasembada Pangan di Indonesia
- H. Haryo Aswicahyono, Deru Teknologi Bio
- I. Tubagus Fery, Subsidi Pupuk dan Kesejahteraan Petani
- Subiyanto, Penelaahan Sikap Permintaan Konsumen Terhadap Produk Daging dan Susu di Jawa
- Sudibyo & Yoyo Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

No. 3/1989: Perspektif Sumber Daya Manusia

- Emil Salim, Sumber Daya Manusia dalam Perspektif
- Prijono Tjiptoherijanto, Situasi Angkatan Kerja Sejak Sensus 1971
- Bambang Purwoko, Prospek Ketenagakerjaan dalam Pelita V dan Permasalahannya
- Djisman S. Simandjuntak, Prospek Pekerjaan Wanita dan Asuhan Ibu dalam Era Teknologi dan Neo-Fordis
- Franz Magnis-Suseno S.J., Tantangan Etika Pembangunan Menjelang Indonesia Tahun 2000
- Sudibyo & Yoyok Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

No. 4/1989: Disiplin Nasional, Kreativitas dan Pendidikan

- Sayidiman Suryohadiprojo, Peranan Kepemimpinan dalam Menegakkan Disiplin Masyarakat
- Dedi Supriadi, Disiplin Nasional, Moralitas, dan Kreativitas
- Anwar Jasin, Peningkatan Pembinaan Disiplin Nasional dalam Sistem dan Pola Pendidikan Nasional
- Washington P. Napitupulu, Orientasi Pendidikan Dasar Kita
- T. Raka Joni, Profesi Guru di Indonesia: Tawaran dan Tantangannya
- A.M.W. Pranarka, Pendidikan, Politik, dan Ketahanan Nasional
- Sudibyo & Yoyok Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

No. 5/1989: Hubungan Internasional dalam Dasawarsa 1990-an

- Jusuf Wanandi, Keamanan di Asia Tenggara dalam Dasawarsa 1990-an: Hubungan Amerika Serikat - ASEAN Suatu Perspektif Indonesia
- Wiratmo Soekito, Kebijakan Luar Negeri Uni Soviet Memasuki Tahun-tahun 1990-an
- C.P.F. Luhulima, Hubungan ASEAN-Indonesia di Tahun 1990-an: Beberapa Skenario
- Bantarto Bando, Peran Internasional Jepang
- Kirdi Dipoyudo, Perkembangan Menuju Perdamaian Arab-Israel
- Rustian Kamaluddin, Pangsa Pasar dan Pengembangan Ekspor Non-Migas Indonesia ke Jepang
- Sudibyo & Yoyok Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN

No. 6/1989: Menggapai Keadilan Sosial

- B.S. Mardiatmadja, S.J., Menggapai Keadilan Sosial
- Kirdi Dipoyudo, Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial
- Medelina K. Hendytio, Jaminan Sosial dan Tenaga Kerja
- Sentanoe Kertonegoro, Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Mandiri
- Tri Pranadji, Informasi dan Pembinaan Sektor Informal
- Pantjar Simatupang, Perkembangan Diversifikasi Produk Pangan di Indonesia, 1968-1987
- Sudibyo & Yoyok Ariessusanto, Dokumen: Ringkasan Peristiwa ASEAN
- H. Junus Jahya, Timbangan Buku: Orang-orang Indonesia Asal Cina

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:
Biro Pemasaran
Centre for Strategic and
International Studies
Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160
Telepon: 356532-5

Naskah	Naskah-naskah untuk ANALISIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.
Langganan	Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.
Alamat	Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534, 356535.